Canada

Annual Report of the Correctional Investigator 2000-2001

The Correctional Investigator
Canada

12

102-01086/

ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2000-2001

© Public Works and Government Services Canada, 2001

Cat. No. JA1-2001
ISBN 0-662-65837-X

Internet: www.oci-bec.gc.ca

The Correctional Investigator
Canada

275 Slater Street
Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel
Canada

275 rue Slater
Suite 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

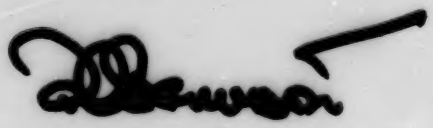
June 29, 2001

The Honourable Lawrence MacAulay
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister,

In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you the 28th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,



R.L. Stewart
Correctional Investigator

TABLE OF CONTENTS

Operations 1

Issues Under Review 4

1. Special Handling Unit 4
2. Inmate Pay 8
3. Inmate Grievance Procedure 9
4. Case Preparation and Access to Programming 10
5. Double Bunking 12
6. Transfers 12
7. Preventive Security Standards Guidelines 14
8. Use of Force 14
9. Inmate Injuries and Investigations 16
   - Institutional Violence 17
   - Inmate Injuries 17
   - Suicides 18
   - Internal Investigations 19
10. Sharing Information with Police on Release of an Offender 21
11. Allegations of Staff Misconduct 23
12. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions 26
13. Critical Incident Stress Intervention for Inmates 27
14. Inappropriate and Demeaning Strip Search Procedure 29
15. Mental Health Services for Female Offenders 30
16. Sexual Harassment Policy 33
17. Security Classification of Offenders Serving Life Sentences 34
18. Women Offenders 38
19. Aboriginal Offenders 41

Status of Case Summaries from 99/00 Annual Report 43

- Strip Searches 43
- Needs of Disabled Offenders 45
- Housing Minors in Penitentiaries 47
- Access to Traditional Aboriginal Healers 49

Works in Progress 51

a) Administrative Segregation 51
b) Confidential Medical Information 52
c) Older Offenders 53
d) Infectious Diseases 54

Conclusion 55

Summary of Recommendations 57

Statistics 69

The Correctional Investigator is mandated by Part III of the Corrections and Conditional Release Act as an Ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

The notion of righting a wrong is central to the Ombudsman concept. This involves measurably more than simply responding to specific legal, policy or technical elements associated with the area of concern under review. It requires the provision of independent, informed and objective opinions on the fairness of the action taken so as to counter balance the relative strength of public institutions against the individual. It as well requires responsiveness on the part of public institutions which is and is seen to be fair, open and accountable.

OPERATIONS

The Office of the Correctional Investigator is mandated as an Ombudsman for federal offenders. Part III of the Corrections and Conditional Release Act governs the operation of this Office and parallels very closely the provisions of most Provincial Ombudsman legislation, albeit, in our case, within the context of investigating the activities of a single government organisation and reporting to the legislature through a single Minister. The "function" of the Correctional Investigator, as with all Ombudsman mandates, is purposefully broad:

> *"to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for, or on behalf of, the Commissioner, that affect offenders either individually or as a group".*

Inquiries can be initiated on the basis of a complaint or at the initiative of the Correctional Investigator with full discretion resting with the Office in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.

In the course of an investigation, the Office is afforded significant authority to require the production of information up to, and including, a formal hearing involving examination under oath. This authority is tempered, and the integrity of our function protected, by the strict obligation that we limit the disclosure of information acquired in the course of our duties to that which is necessary to the progress of the investigation and to the establishing of grounds for our conclusions and recommendations. Our disclosure of information, to all parties, is further governed by safety and security considerations and the provisions of the Privacy Act and Access to Information Act.

The provisions above, which limit our disclosure of information, are complemented by other provisions within Part III of the Act which prevent our being summoned in legal proceedings and which underline that our process exists without affecting, or being affected by, appeals or remedies before the Courts or under any other Act. The purpose of these measures is to prevent us from being compromised by our implication, either as a "discovery" mechanism or as a procedural prerequisite, within our processes - an eventuality which could potentially undermine the Office's Ombudsman function.

The Office's observations and findings, subsequent to an investigation, are not limited to a determination that a decision, recommendation, act or omission was contrary to existing law or established policy. In keeping with the purposefully broad nature of our Ombudsman function, the Correctional Investigator can determine that a decision, recommendation, act or omission was: "unreasonable, unjust, oppressive and improperly discriminatory; or based wholly or partly on a

mistake of law or fact" or that a discretionary power has been exercised, "for an improper purpose, on irrelevant grounds, on the taking into account of irrelevant considerations, or without reasons having been given".

The Act at Section 178 requires that where in the opinion of the Correctional Investigator a problem exists, the Commissioner of Corrections shall be informed of that opinion and the reasons therefore. The practice of the Office has been to attempt to resolve problems through consultation at the institutional and regional levels in advance of referring matters to the attention of the Commissioner. While we continue to ensure that appropriate levels of management within the Service are approached with respect to complaints and investigations, this provision clearly indicates that the unresolved "problems" of offenders are to be referred to the Commissioner in a timely fashion.

The legislation as well provides that the Correctional Investigator, when informing the Commissioner of the existence of a problem, may make any recommendation relevant to the resolution of the problem that the Correctional Investigator considers appropriate. Although these recommendations are not binding, consistent with the Ombudsman function, the authority of the Office lies in it's ability to thoroughly and objectively investigate a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision makers, inclusive of Parliament, which can cause reasonable corrective action to be taken if earlier attempts at resolutions have failed.

A significant step in this resolution process is the provision at Section 180 of the Act which requires the Correctional Investigator to give notice and report to the Minister if, within a reasonable time, no action is taken by the Commissioner that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate. Sections 192 and 193 of the legislation continue this process by requiring the Minister to table in both Houses of Parliament, within a prescribed time period, the Annual Report and any Special Report Issues by the Correctional Investigator.

Operationally, the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

All complaints received by the Office are reviewed and initial inquiries made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate, the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of

complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged to initially address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we endorse the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or cannot reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.

In addition to responding to individual complaints, the Office meets regularly with inmate committees and other offender organizations and makes announced visits bi-annually at each institution during which the investigator will meet with any inmate, or group of inmates, upon request. We had, over the course of this reporting year, in excess of three hundred meetings with various offender organizations, including inmate committees, lifer groups, black inmate associations, native brotherhoods and sisterhoods.

The vast majority of the concerns raised on complaints by inmates are addressed by this Office at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action. If at this level the Service, in the opinion of the Correctional Investigator fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.

The Office, over the course of the reporting year, received 8405 complaints. The investigative staff spend 375 days in federal penitentiaries and conducted in excess of 3,100 interviews with inmates and half again that number of interviews with institutional and regional staff. These numbers are measurably up from last year. I will take this opportunity to publicly acknowledge and thank my staff for their dedication and professionalism in managing this ever increasing workload. The areas of complaint continue to focus on those long standing issues which have been detailed in past Annual Reports. A specific breakdown of the areas of complaint, dispositions, institutional visits and interviews are provided in the statistics section of the Report.

Issues Under Review

Introduction

This has been a productive and challenging year. Not only has the volume of offender complaints measurably increased, but we currently have more issues under review with the Correctional Service than at any time in the Office's history.

The Correctional Service of Canada is a direct service agency whose policies and decisions impact directly and immediately on the offender population. The Service therefore must ensure that its review and decision-making processes are capable of responding to and resolving issues in a timely fashion. There is also a need for the Service to ensure that the information upon which it is basing its decisions reflects the reality of its own operations. Although there has been progress on some issues, I suggest that the bureaucratic and operational realities speak to the need for the Service to be measurably more responsive in addressing those areas of concern raised by, or on behalf of, offenders.

The concerns of the offender tend to be forgotten at times during the review of these Issues. I believe it is imperative that these concerns be central to the process. The primary function of this Office is to investigate and attempt to bring resolution to individual offender complaints. As well, I have a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and addressed in a timely fashion.

I have provided in this year's Report a brief detailing of the Issues under review with specific recommendations designed to address the areas of concern associated with the Issue. I have invited the Commissioner of Corrections to comment on the recommendations and look forward to reviewing with the Commissioner the Service's response.

1. Special Handling Unit (SHU)

The SHU is the Service's highest security level institution and is located at the Regional Reception Centre in Ste-Anne-des-Plaines, Québec. On March 31, 2001, the Unit housed ninety inmates, up from sixty-five in March 1998.

The stated policy of the SHU is, "to create an environment in which dangerous inmates are motivated and assisted to behave in a responsible manner so as to facilitate their integration in a maximum security institution".

An offender is determined by the Service to be "dangerous if his behavior is such that it causes serious harm or death or seriously jeopardizes the safety of others".

The Service's Regional Deputy Commissioners are authorized to transfer an offender to the SHU for the purpose of assessment. The offender, by policy, prior to their transfer to the SHU for assessment, is housed at a maximum security institution, in segregation, within their home region . This period of segregation, for a variety of reasons including outside charges, can extend well beyond a year.

Until recently, the final decision-making authority on all placements in the SHU, subsequent to the offender's assessment of "dangerousness" and transfers from the SHU, was the National Review Committee (NRC). The NRC was chaired by an Assistant Deputy Commissioner. Other members of the NRC included a minimum of two Wardens from maximum security institutions and the Assistant Warden of the SHU.

A policy change in February 2001 now identifies the Senior Deputy Commissioner as the final decision-making authority on an offender's placement in and transfer from the SHU. The NRC has been re-named the SHU Advisory Committee with a mandate to review individual cases and provide recommendations to the Senior Deputy Commissioner. The inmate grievance process has also been changed, identifying the Commissioner as the level of redress on SHU decisions.

The specific areas of concern raised by this Office over the years have focused on:

- the overall effectiveness of the existing SHU policy in meeting its stated objective;
- the traditional low level of inmate participation in programming at the SHU;
- the absence of specific programming designed to address the identified needs of the SHU population;
- the fairness of the decision-making and redress offered SHU inmates; and
- the number of inmates being released directly from the SHU to the community.

I continue to have serious questions about the effectiveness of the Service's policy of placing all "dangerous inmates" in one facility. This practice, as I have previously stated, has had the effect of labelling these offenders as the "worst of the worst" and creating a solidarity amongst this population which undermines the stated objective of the policy. This sense of solidarity has in part lead to the continuing low level of participation in the programs currently offered in the SHU.

The Service to date, despite the 1999 recommendation of its own Study Group, has not developed programming specific to the SHU. I have been advised that a program officer has recently been appointed "to develop a needs base for inmate programming at the SHU and to develop a funding strategy". No time frame for this undertaking has been identified.

With respect to the concern of inmates being released directly from the SHU to the community, I am advised that a procedure is now in place that will "trigger more active considerations of transfer" in advance of the offender's release date. The Service further states that "every effort has been and will continue to be made to ensure that offenders are transferred to a maximum security institution in the Region of release no later than four months prior to their release date".

Decisions with respect to the SHU, including those taken by the Regional Deputy Commissioners, have a significant impact, not only on an offender's conditions of confinement but also on the timing of their eventual release to the community. The Service, in 1996, in response to concerns raised with the fairness and objectivity of SHU decision-making, altered their policy to afford offenders the right to appear before the decision-making authority. The Parliamentary Committee Report of May 2000 on the Review of the *Corrections and Conditional Release Act* in further promoting objectivity and fairness in the SHU process recommended representation from outside the Correctional Service on the NRC. The Government Response of November 2000 supported the Committee's recommendation, stating that "further openness and accountability is an effective means to ensure administrative fairness". The NRC at the time of the Committee's recommendation and the Government's response was the SHU decision-making authority.

The recent policy change shifting the decision-making authority to the Senior Deputy Commissioner does not provide the offender with the right to make representations directly to the decision-maker, nor does it allow for outside representation on the decision-making body.

I see this as a step back from the fairness provisions introduced in 1996 and inconsistent with the Parliamentary Committee recommendation.

The Service in commenting on the matter stated:

> "The principle of administrative fairness remains in place as offenders may request to be personally interviewed by two members of the NRC prior to a decision being taken, and/or may provide written submissions to the NRC on this matter... The results of the interview by NRC members and any other submissions are shared and considered by the SDC in making decisions... The issue of outside representation on the National

Review Committee will be examined in the near future along with other needed policy changes. As part of our ongoing efforts to make SHU hearings more open and transparent, Citizen Advisory Committee (CAC) members regularly participate in the reviews and are free to participate in the discussions."

In addition to my concerns with the provision of administrative fairness, I have questions about the appropriateness of involving CAC members in this process. The policy on Citizen Advisory Committees does not currently include within their mandate the review of individual offender cases or access to confidential or personal information without the individual's consent.

I recommend that the Service's current examination of the SHU policy focus on:

- **the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;**
- **the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;**
- **the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;**
- **the appropriateness of involving Citizen Advisory Committee members in the review process;**
- **the fairness, openness and accountability of the decision-making process, inclusive of a clearly defined avenue of timely redress; and**
- **the development of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU for assessment.**

I further recommend that the results of the examination be published and that policy addressing the above areas be issued by October 2, 2001.

2. Inmate Pay

Inmate wages have been maintained at their 1986 level yet the cost of canteen items has nearly doubled. In addition, over the past decade a number of health care and personal hygiene items, which were provided by the Service, must now be purchased by the inmates.

The areas of concern raised by this continuing situation are two-fold:

- first, with respect to institution operations; inadequate pay levels assist in promoting and maintaining an illicit underground economy.
- second, with respect to the offender's release; inadequate pay levels negate the saving of sufficient funds to support reintegration.

The Service, in acknowledging this situation, proposed three years ago the "increasing of all pay levels, introducing annual indexing into the inmate pay system and increasing offender purchasing power to off-set the cost of personal hygiene and health care products".

I was recently advised that as of April 1, 2001, inmates will be provided with a $4.00 per pay period credit to purchase basic health and hygiene products. Although this is of some relief to the inmate population it hardly addresses the areas of concern associated with the issue of inmate pay. I was also advised that the Service considers this matter closed and no further action will be taken.

Although it is evident from the Service's response that they are not prepared to pursue their proposal of increasing pay levels and introducing annual indexing, I have been provided with no rationale for their change of position.

I again recommend that the Service initiate:

- **an immediate across-the-board increase in inmate pay levels, inclusive of indexing provisions; and**
- **a review of the adequacy of the funds currently available to offenders on their release to the community.**

An additional area of concern associated with inmate pay was the Service's implementation of the Millennium Telephone System in January 1998. The introduction of this system, which is essentially a security system, substantially increased the cost of telephone communications for inmates and their families. For example, in some regions the cost of local calls went from 25 cents to $2.00.

A formal request from the Service for tenders on the continued provision of this system was made in January 2000. I was advised that the submissions under review would bring the cost of telephone calls in line with those paid in the community. I suggested last year, given that the matter had been under review for two years, that it would be reasonable for the Service to subsidize the cost of inmate telephone calls until the implementation of the revised system was completed.

The Service, in response, indicated that the decision on awarding the contract for the new offender telephone system is under appeal and stated, "There are no plans to subsidize the cost of offender telephone calls in the interim".

The delay caused by the appeal in implementing a revised telephone system with reasonable rates is hardly the fault of the offender population and their families. It has now been in excess of three years since the introduction of the Millennium Telephone System.

I recommend that the Service provide an immediate subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.

3. Inmate Grievance Procedure

The *Corrections and Correctional Release Act* requires that the Service provide a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances on matters within the jurisdiction of the Commissioner of Corrections. The legislation further mandates that every offender shall have complete access to the grievance procedure without negative consequences.

This Office, as I have previously stated, has a vested interest in ensuring that the Service's internal redress procedures are both fair and expeditious in resolving individual offender concerns and in identifying and responding to systemic areas of concern. With in excess 20,000 federal offenders, we cannot be, nor were we ever intended to be, the primary reviewer of offender complaints. The Service's grievance process, to be effective, must be and be seen by the offender population as timely, thorough and objective in responding to their complaints.

While acknowledging improvements in the system's operation, the areas of concern with the Service's grievance process have focused on:

- the continuing instances of excessive delay in responding at the institutional and regional levels of the process;
- the limited evidence of management analysis of the grievance data or senior management direction to address identified problems;
- the rejection of Madame Justice Arbour's recommendations designed to ensure that the Commissioner and Deputy Commissioner for Women either personally respond to grievances brought to their attention or refer the grievances to a source outside the Correctional Service for disposition; and
- the effectiveness of the current procedure in addressing the concerns of Women and Aboriginal offenders.

Although the Service has recently initiated reviews on some of these matters, the areas of concern remain.

I recommend that:

- **the Service initiate action immediately to clear up the backlog of outstanding grievances;**
- **policy direction be issued to ensure, on a quarterly basis, a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;**

- **the rejection of Madame Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance process be revisited;**
- **the current review of the process undertaken by the Aboriginal Issues Branch, when finalized, be provided to all inmate aboriginal organizations; and**
- **a review, independent of the Women Offender's sector, be initiated to determine how effectively inmate complaints are being managed in institutions housing women offenders, with specific focus on the women housed in male penitentiaries.**

I recommend that the above actions be finalized by October 31, 2001.

I have recently been advised that the Service's Performance Assurance Sector is finalizing an audit on the grievance system. It is expected that the Audit Report will be available by the end of June 2001. I look forward to reviewing this report with the Service.

I recommend that the Service's Audit Report due June 2001 on the grievance system be provided to all Inmate Committees for their comments.

4. Case Preparation and Access to Programming

The areas of concern associated with the Issue focus on the ability of the Correctional Service to provide responsive programming and prepare offender cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration.

I have acknowledged the complexity of the Issue, the inter-relationship between the numerous variables at play and their impact on the provision of effective case management and programming. I have also acknowledged, over the years, the various initiatives undertaken by the Service in an attempt to address these issues. Yet our review of offender complaints, and our review of the data collected by the Service, leads me to conclude that despite the numerous policy and operational changes initiated over the years, the situation remains as it was.

Last year's Annual Report detailed a number of observations related to waiver and postponement rates for National Parole Board reviews, the number of offenders incarcerated past their parole eligibility dates and the length of waiting lists for programs. I also highlighted the disadvantaged position of Aboriginal Offenders in terms of timely conditional release. I concluded last year's Report by stating that: "the Service's responses on the issue of case preparation and timely access to programming over the past decade have always been phrased in the future tense, with no clear indication provided as to the impact of previous

changes or the expected results of proposed changes. Things have not changed".

The Service again this year in responding has provided no detailing on the impact of their previous efforts or the anticipated results of proposed actions. The situation detailed last year has not improved:

- the Full Parole Waiver and Postponement rates have increased.
- the Full Parole Waiver rate for Aboriginal Offenders has increased and stands at 31.6% as compared with 20.3% for Non Aboriginals.
- of the 2,753 reviews for full parole scheduled in the fourth quarter of 2000-2001, 1,250 were either waived or postponed.
- the number of offenders incarcerated past their full parole eligibility date is virtually unchanged although the percentage of women offenders in this category has increased by five percent.
- the percentage (73%) of Aboriginal Offenders incarcerated past their full parole eligibility date, as of January 2001, was significantly higher than the percentage of Non Aboriginal offenders (58%)
- the number of offenders involved in unescorted temporary absence and work release programs has decreased significantly and Aboriginal Offenders are measurably under-represented in these programs.

The Service, in response to our concerns related to timely access to programming and the negative impact of extensive program waiting lists on conditional release decisions, indicated that a reporting system on program activity should be completed early in the summer of 2001.

I recommend that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focused on:

- **current program capacity, the extent of waiting lists and specific measures required to address deficiencies;**
- **the specific reasons for waivers, postponements and adjournments and the actions required to reduce their numbers;**
- **the reasons for the decline in unescorted temporary absence and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and**
- **the reasons for the disadvantaged position of Aboriginal Offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.**

I further recommend that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 15, 2001.

5. Double Bunking

I recommended last year, as I had in previous Annual Reports, that the Service immediately cease the practice of double bunking inmates in non-general population cells.

The Commissioner responding on the matter in March of this year stated:

> "All efforts to eliminate double bunking for administrative segregated inmates remains a priority. In this regard, plans to eliminate double bunking have been developed and are presently being reviewed. Double Bunking and the capacity to double bunk inmates in administrative segregation will be eliminated by September 2001. There is no double bunking in mental health units at this time; however, it is being used in some reception units.
>
> As part of the Service's overall review of double bunking practices, specific plans are being developed and reviewed to reduce and eliminate double bunking in these units".

This is a positive step. I acknowledge the Commissioner's efforts in this area and we look forward to reviewing with the Service their plans to eliminate double bunking in reception areas.

6. Transfers

Transfer decisions are potentially the most important decision taken by the Correctional Service during the course of an offender's period of incarceration. Whether it's a decision taken on initial placement, a decision taken on an involuntary transfer to higher security or the denial of a transfer to lower security, these decisions affect not only the inmate's access to programming and family, they also impact directly on decisions concerning conditional release.

I concluded last year's Annual Report on this issue by stating that I was not at all convinced that the Service was in a position to ensure either that the process leading to inmate transfer decisions was thorough, objective and timely, or that the process was reasonably monitored to ensure compliance with the administrative fairness provisions detailed in its transfer policy.

The Service made significant revisions to its transfer policy in October of 1999. I recommended last year that the Service immediately initiate an evaluation of the new procedure. The specific areas of concern associated with this issue have focused on:

- the excessive periods of time offenders were spending in reception units prior to their initial placement;

- the thoroughness, objectivity and timeliness of the process leading to transfer decisions;
- the number of offenders housed at a higher security level than called for by their security classification;
- the continuing questionable quality of the transfer data used by the Service to monitor the process; and
- the number of Aboriginal involuntary transfers.

An additional area of concern that has emerged recently is the backlog on actioning inter-regional transfers. Many offenders, who have been approved for inter-regional transfer, are spending excessive periods of time housed in segregation units prior to actually being transferred.

The Service in responding to my recommendation of last year for an immediate evaluation, advised in March 2001 that an assessment of the transfer process would be completed by March 2002.

The Service, despite our request, has provided no details with respect to the proposed assessment framework or what specific aspects of the transfer process they intend to assess. I have serious concerns, given the continuing questionable quality of their transfer data*, as to whether or not the Service is in a position to reasonably assess its transfer process.

I recommend with respect to the transfer process that the Service:

- **immediately initiate an audit of its transfer data to determine its current validity and what actions need to be taken to ensure its future accuracy;**
- **develop a framework for the assessment of the transfer process to specifically address the previously noted areas of concern by September 20, 2001; and**
- **finalize its assessment of the process by December 20, 2001, inclusive of the development of specific action plans.**

I further recommend that this Office be kept advised of the Service's progress on this issue.

---

*C.S.C. Corporate Results Book June 2001:

"The quality of transfer data has long been in question. One problem area is the lack of a clear definition for "voluntary" and "involuntary" transfers. Some of the other obvious problems are warrants issued and not executed or cancelled (327 in the 2000-2001 fiscal year), transfers from reception facilities for reasons other than penitentiary placement (259), decisions made before an application (184), decisions made more than 120 days after.

7. Preventive Security Standards Guidelines

The areas of concern associated with this Issue have centered on the absence of any clear national direction concerning the coordination, verification, communication and correction of preventive security information. There is also no clear identification of who is responsible and accountable for ensuring the accuracy of the information.

Over the years this Office has received a significant number of complaints from offenders concerning the security information used by the Service in support of its decisions. This information, which the offender does not have access to, often negatively impacts on decisions related to visits, transfers, segregation and conditional release.

I recommended in 1996 that the Service develop Preventive Security Standards and Guidelines. The Service acknowledged the absence of clear national direction in the area and undertook to produce guidelines by the Fall of 1997.

I was advised in March 2001 that Preventive Security Guidelines would be issued by July 2001.

I recommend that in conjunction with the issuing of the Preventive Security Guidelines the Service initiate a training program to ensure that the responsibilities and accountabilities detailed in the Guidelines are clearly understood.

8. Use of Force

The use of force against an inmate is a significant action. It is an action that should only be taken as a last resort and an action that should be thoroughly and objectively reviewed to ensure full compliance with law and policy. There should also be an ongoing review and analysis of these incidents, independent of the institution, to ensure that violations are addressed and that appropriate policy direction is issued to keep use of force incidents to a minimum.

The Service in 1997, in response to a recommendation from Madame Justice Arbour, initiated policy which required that all videotapes of use of force incidents and supporting documentation be forwarded to this Office and the Service's National Headquarters. The Service revised its policy in June 2000 and from a procedural perspective the policy addresses the majority of the concerns identified over the past three years. What remains at issue is the full implementation of the policy and its effect on use of force practices.

This Office reviewed videotapes and supporting documentation on over 400 use of force incidents over the past year. Despite the above noted policy change, which has introduced a more rigorous review of use of force incidents at the Service's regional and national levels, we continue to find unreasonably high levels of non-compliance in the areas of:

- strip-searching and privacy procedures;
- authorization and use of gas;
- decontamination procedures following use of gas;
- post incident health care interventions;
- use of force in support of mental health interventions;
- authorization and use of restraint equipment;
- timeliness and thoroughness of reviews undertaken by Health Care and Women Offender sectors; and
- recording and consideration of inmate representations during post incident review.

These areas of concern have been and will continue to be addressed with those responsible within the Service for the review and analysis of use of force incidents. To date, despite previous commitments, the Service is currently not in a position to measure its level of compliance with use of force policies. Nor is its performance in this area presently being monitored on a systemic basis by the Service's Executive Committee.

I have recently been advised that the Service has implemented an improved information system on use of force incidents. The monitoring of this data will be done on a quarterly basis beginning in June 2001. I have as well been advised that the Service's Performance Assurance sector will produce reports on Use of Force, beginning in the summer of 2001. These reports will be available for review and discussion at the Service's Executive Committee meetings. I acknowledge the Service's recent efforts in this area and look forward to reviewing the results of their monitoring process.

I recommend, following the Service's Executive Committee review of the Use of Force Report in June of 2001, that an Action Plan be developed focused on:

- **mandatory training requirements for both those who authorize the use of force and those involved in using force;**
- **reducing the number of instances of non-compliance with policy;**
- **limiting the number of incidents resulting in the use of force; and**
- **ensuring that thorough, timely, written reviews are undertaken by Health Care and Women Offender sectors.**

I recommend that this Action Plan include measurable target levels with respect to the number of incidents, the number and type of policy violations and the establishment of specific time frames in terms of meeting training requirements.

This Action Plan should be finalized by the end of November 2001.

9. Inmate Injuries and Investigations

There are four inter-related areas of concern associated with this Issue: institutional violence, inmate injuries, suicides and the Service's internal investigative process. I concluded last year's Annual Report on this Issue stating that there needed to be a clear focus brought to these areas of concern, which have been under review for a number of years, with specific and immediate action taken. "The Service must commit itself to the development of a review and investigative process that is responsive to incidents of institutional violence, inmate injuries and death so as to ensure that they are kept to an absolute minimum consistent with their legislative responsibilities of maintaining a safe and healthful environment".

There is limited tangible evidence that these areas of concern are being reasonably addressed.

a) Institutional Violence

The Correctional Service in 1998 acknowledged that institutional violence was a serious concern. They agreed at that time to expand their reporting of institutional violence to include a wider range of indicators to provide a more representative picture. The Service also indicated that their data would be analysed and appropriate actions would be taken.

The Service in April 2000 acknowledged "the importance of monitoring a wide spectrum of information such as assaults, use of force incidents, inmate injuries and involuntary transfers as these could be indicative of institutional pressures and problems". They also committed to "improving the automated information system by revisiting issues of accuracy of data and types of information recorded".

In responding to this issue in March 2001, the Service made no reference to either its information system on institutional violence or their commitment to monitor and report on institutional violence. Our subsequent request for information on the specifics of the data being collected, and the reports and analysis produced to date on institutional violence was met with silence.

The information the Service currently collects is neither specific to, or reflective of, institutional violence. For example, the Corporate Results Report for 2000-2001 indicates that there were 53 major inmate assaults, yet from a review of individual incidents we know there were three to four times that number of assaults that resulted in offenders receiving medical attention in outside hospitals. The Service produces no report specific to institutional violence,

provides no analysis of the data it does collect and there is no evidence of Senior Management comment or direction on institutional violence.

In short, despite their previous commitments, institutional violence does not appear to be viewed by the Service as an area of serious concern.

I recommend that the Service take immediate steps to fulfill their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- **the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;**
- **the production on a quarterly basis of analytic reports; and**
- **the review of these reports, as a standing item, at the Executive Committee.**

I recommend that Institutional Violence become a standing item at the Service's Executive Committee commencing September 2001.

b) Inmate Injuries

The Service does not have a national policy on the recording, reporting and review of inmate injuries. The Commissioner of Corrections in 1994, in part as a response to a recommendation from this Office, issued an Interim Instruction on the Recording and Reporting of Offender Injuries. The stated objective was:

- to establish a consistent framework for reporting and recording injuries to offenders;
- to provide for the systematic review of the circumstances of injuries in order to ensure that these causes are subject to appropriate review and to investigate where required by law; and
- to contribute to the maintenance of healthful and safe living and working conditions through corrective actions taken to prevent the incidents and recurrence of accidents and willful acts involving injuries.

A draft Commissioner's Directive with the same stated objective was circulated for consultation purposes in 1996, but was never promulgated.

Currently the Service has no clear picture of how many offenders were injured during the past year as a result of work or program activities, assaults, drug overdoses, use of force incidents, attempted suicides, or institutional disturbances. The Service as well has undertaken no review of inmate injuries associated with any of the above. I have recently been advised that the Service has initiated a "comprehensive review of the ways in which offender injuries are

captured, reported and analyzed as part of our mandate to provide safe and secure custody of incarcerated and supervised Canadians."

This review is scheduled to be completed by the end of May 2001.

Although I acknowledge the Service's most recent commitments in this area, I believe inmate injuries should be a clearly defined priority issue for the Service.

I recommend that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- **the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;**
- **the quarterly analysis of the information collected on offender injuries; and**
- **the review by the Service's Executive Committee of the quarterly reports on offender injuries.**

I recommend that the Service's policy on the Reporting Recording and Review of Offender Injuries be issued by October 30, 2001.

c) Suicides

I stated in last year's Annual Report that the Service's approach to the early identification and treatment of potentially suicidal individuals was uncoordinated and ineffective. I concluded that "the delay in implementing national policy, procedures and training programs in the area of suicide prevention was inexcusable".

The Service's "draft" policy on the Prevention and Management of Suicide and Self-Injury has been in consultation for three years.

I recommend that the Service immediately implement national policy on the Prevention and Management of Suicides and Self-Injury.

I recommend that the Service immediately initiate a review of the staff training needs associated with the implementation of this policy and provide the necessary resources to meet those needs.

I recommend that all incidents of attempted suicide and self-injury be investigated and that a psychologist, independent of the institution, be a member of the investigative team.

I recommend that all the investigations of suicides, attempted suicides and self-injury be reviewed nationally on a quarterly basis and that the results of these reviews be a standing agenda item for the Service's Executive Committee.

d) Investigations

The areas of concern associated with the Service's investigative process over the years have centered on:

- the excessive delays in both finalizing investigative reports and initiating corrective action in response to the report's recommendations;
- the interpretation of what constitutes "serious bodily injury" as per S.19 of the *Corrections and Conditional Release Act*; and
- the thoroughness and coordination of reviews at the national level of investigations into incidents of inmate death and serious bodily injury.

This Office has continued to encounter, over the course of this year, incidents where the Service took six to eight months to finalize an investigation. We also continued to find situations where corrective action in response to recommendations from investigations were pending more than a year after the completion of the investigation report. The Service has acknowledged problems in these areas and has recently introduced a new process for national investigations. This new process calls for the completion of the investigative report within 45 working days and the verification of the action plans on the report's recommendations no later than six months after the incident. I am advised that the regions have adjusted their process to meet these expectations and that the new procedure will be monitored on an ongoing basis.

I recommend that the specific time frames for the completion of Investigative Reports and the Verification of Action Plans be incorporated into the Service's policy on Investigations.

I recommend that the results of the Service's monitoring of the Investigative Process be reported on a quarterly basis and reviewed by the Executive Committee.

I recommend that all investigative reports into inmate death or serious bodily injury be provided to this Office no later than 45 working days after the incident.

Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act* requires that the Service convene an investigation when an inmate dies or suffers "serious bodily injury". The Act further requires that a copy of the investigative report be forwarded to the Commissioner or designate and this Office.

The Service has defined serious bodily injury as: "any injury which endangers life or which results in permanent physical impairment, significant disfigurement or protracted loss of normal functioning. It includes, but is not

limited to, major bone fractures, severing of limbs or extremities, and wounds involving damage to internal organs".

I have had concerns since the enactment of the legislation in 1992 with the inconsistent and limiting nature of the Service's interpretation of what constituted "serious bodily injury". The Service in response to these concerns introduced a "protocol" in February 2000, developed jointly by the Security and Health Services Divisions. The protocol, by involving Health Services in identifying when an inmate has sustained "serious bodily injury" and implementing a monitoring process at the national level, was to ensure a consistency in the application of the policy. Their protocol has not worked. Again this year we have reviewed a number of cases where inmates have sustained broken bones, multiple stab wounds causing damage to internal organs resulting in emergency surgery which the Service concluded were not serious bodily injuries.

I have recently been advised, as a result of our referral of these cases to the Service's attention that "a revision to the serious bodily injury definition is being considered".

In addition there is limited evidence that even within the parameters of the Service's current interpretation of what constitutes the convening of an investigation pursuant to S.19 of the CCRA that the Service has a tracking system for these investigations or that these investigations are being thoroughly reviewed at the national level.

I recommend, with respect to serious bodily injury and investigations convened pursuant to Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act*, that the Service take immediate steps to ensure that:

- **a reasonable definition of "serious bodily injury" and guidelines on the interpretation of that definition are provided to the field;**
- **the determination on the seriousness of the injury is made by a licensed health care professional;**
- **all S.19 boards of investigation include a health care professional independent of the institution where the incident occurred;**
- **a tracking system is in place at the national level for all investigations of incidents resulting in death and serious bodily injury (S.19 investigations);**
- **all S.19 investigations are reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions produced quarterly; and**
- **quarterly reports on S.19 investigations are provided to the Commissioner.**

I suggested last year with respect to the areas of concern associated with institutional violence, inmate injury and death and the Service's review and investigative processes that there was a need for a re-focusing. I suggest this re-focusing needs to begin at the Senior Management level of the Service and needs to begin immediately.

I recommend, to further emphasize my position on these matters, that the following be standing agenda items at all Senior Management meetings:

- **offender suicides and attempted suicides;**
- **offender death and serious bodily injury;**
- **institutional violence; and**
- **investigations and systemic reviews of incidents resulting in injuries, death and institutional violence.**

10. Sharing of Information with Police on Release of an Offender

Issue: Whether the Service is legally obliged to inform an inmate and to permit the inmate to make representations before the Service shares information about the inmate with police at the time of his/her release.

Sub-section 25(3) of the CCRA provides:
(Service to give information to police in some cases)
(3) Where the Service has reasonable grounds to believe that an inmate who is about to be released by reason of the expiration of the sentence will, on release, pose a threat to any person, the Service shall, prior to the release and on a timely basis, take all reasonable steps to give the police all information under its control that is relevant to that perceived threat.

In September 1998, an offender complained to us that a significant amount of file information had been transmitted to the local police without the offender having been forewarned of this action or given any opportunity to comment on the disclosure. For the offender, the issue was not only the lack of notice but the absence of any indication of precisely what files had been disclosed and what personal and sensitive material may have been included therein.

In our subsequent communications with the Service we took the position that there should be careful consideration of the relevance of information whose disclosure is proposed to the belief that a threat to some person exists.

Moreover, we stated that the offender involved should have the right:

- to be notified of the information that the Service proposes to disclose
- to make representations about what should be disclosed before a final decision is taken

Our position on offender representations is based on the traditional common law duty of administrative fairness that the Courts have recognized in circumstances where individuals are faced with decisions that may adversely affect their rights. This common law duty is clarified in s.27 of the CCRA.

Beyond legal considerations is the simple point that disclosure of information in such cases is liable to have significant effects on the offender in the community. Moreover, the offender can never be sure what might be disclosed, and to whom, by the police. This is all the more problematic if some of this information is inaccurate, incomplete or otherwise misleading.

Given these concerns, permitting an offender to make representations before disclosure is a reasonable approach. The importance of ensuring accuracy and of avoiding disclosure other than as strictly required in such cases cannot be overstated.

The Service's response to our recommendations has evolved in stages.

As of February 2000, the Service had agreed to require staff to review the proposed information package under ss. 25(3) very carefully in order to ensure relevance of the information, particularly where health care information is to be disclosed. Nevertheless, the Service retained its view that no notice or opportunity to make representations was required.

By December 28 2000, the new Commissioner had agreed to provide notice to offenders of the information to be disclosed. This undertaking was implemented in an Interim Instruction that was issued on February 6, 2001. This instruction requires staff to notify the offender of the information to be disclosed at least 90 days prior to release on warrant expiry, the same juncture at which the package is to be sent to police forces.

Offenders are to be notified of their right to complain about the disclosure through the inmate grievance procedure, a complaint to the Privacy Commissioner or a complaint to our Office.

Very recently, the Commissioner agreed to provide offenders with the opportunity to comment on the information that the Service proposes to disclose before the disclosure takes place. This will give offenders a reasonable opportunity to comment on the appropriateness of the disclosure.

As a result of this agreement, we withdrew our request that the matter be referred to a third party for dispute settlement.

We are pleased that this matter appears to have been resolved and **I recommend that, at its earliest possible convenience, CSC implement its policy that, before taking any decision to disclose information pursuant to ss.25 (3) of the CCRA the Service:**

- **identify to the offender concerned the information to be disclosed and**
- **provide the offender with a reasonable opportunity to make representations on the appropriateness of disclosing any of the information.**

11. Allegations of Staff Misconduct

Issue: The need for a consistent, distinct process to ensure that inmate complaints of staff misconduct are investigated in a timely, thorough and fair manner

Inmates often express their reluctance to complain to institutional management about inappropriate, even criminal behavior by staff. There is a perception, warranted or not, that such complaints will not be conscientiously and promptly reviewed by a person in authority and that appropriate action will not be taken if a complaint is upheld.

In September 1999 our Executive Director wrote to the Director General of Offender Affairs on this subject and stated:

"What I wish to bring forward is the issue of fairness and timeliness in such cases as a matter of policy. Accordingly, we offer the following suggestions for further discussion.

Inmates should be encouraged to report any case of abuse, threat or physical harm by staff, as soon as this occurs, to the Deputy Warden or the person in charge of the institution. There should be procedures in place for this to be done in a confidential fashion and for the complaint to be forwarded (or an interview convened) immediately.

On receipt of the complaint, the designated staff member, above, should inform the inmate of his/her immediate right to lay a complaint with the police and to consult legal counsel. The inmate should also be encouraged to record the following information [or provide information so that it may be recorded]:

- *The precise facts of the incident and any other events or information which may have led to it*

- *Any witnesses to the incident or to any other events which might support the inmate's version*
- *Any written records which may exist relevant to the incident*
- *Any bodily harm caused by the incident*

Where an inmate claims to have been injured he/she should be immediately referred to the Health Services Centre and the appropriate report of inmate injury should be filled out. The inmate will receive a copy of all the above information.

I recommend that there be consideration of whether to keep the inmate away from the accused staff member until the matter is resolved.

Police should be provided with all the above information when they attend.

Whether or not a complaint is laid with the police, the Warden, on reading the information which is gathered, above, should determine whether to convene an investigation into the matter, or to suggest that such an investigation be convened by the Regional Deputy Commissioner or the Commissioner.

There should be at least one community representative on the Board of Investigation into such allegations.

All complaints and resultant inquiries should be forwarded to our Office.

On a final point, it is clear that investigations into such matters and the staff disciplinary process might come into conflict at some point with respect to employee obligations to provide information, administrative fairness and the like. These elements would have to be considered in framing any new procedures".

Following months of discussions and correspondence, CSC believes the matter to be resolved, in that they have taken steps to ensure that:

- Direct inmate access to police to lodge complaints is provided
- A new process for investigating complaints of sexual harassment by staff will soon be in force
- Improvements have occurred to the process of reporting and recording inmate injuries

Beyond these specific measures CSC believes that current policy and practice otherwise addresses our recommendations.

My objective throughout our discussions with the Service has been to provide a distinct, coherent and inclusive system to which inmates may refer and have access in order to achieve timely and fair investigation and appropriate redress.

This system should ensure confidentiality and be perceived to protect against reprisals, while, at the same time, sanctioning vexatious, frivolous or bad faith complaints.

I do not believe that the Service responses, viewed as a whole, provide what I have recommended.

First, as we have pointed out on more than one occasion, the specific measures advanced by the Service in no way cover the broad range of staff misconduct that might occur.

Second, a number of the measures that CSC states exist in other policies do not provide the timeliness and informational thoroughness that we advocate.

Finally, there are gaps in the issues and facts that are considered in the policies.

Moreover, even if the "aggregate" of current policy were sufficient, this would not provide the self-contained process that is required. It is essential that inmates not be required to sift through a variety of policies in order to achieve an effective remedy.

The effectiveness of the investigation and the willingness of inmates to seek redress will surely be enhanced if a visible, fair and complete mechanism is made readily available for the review of serious and sincere complaints.

I recommend that the Service fashion a separate and well-publicized policy for investigation of inmate complaints of staff misconduct that will include the elements that we suggested in September 1999, including, at least:

- **early recording by the complainant of relevant information**
- **timely referral of the complainant to Health Services in applicable cases**
- **isolation of the complainant from the accused staff member during the investigation**
- **provision of complete information to police at an early juncture**
- **a timely decision by the Institutional Head on whether to convene an investigation**
- **community representation on investigation panels**
- **copying of all documentation to our Office.**

12. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions

Issue: Whether the involuntary placement of inmate in a psychiatric hospital for extensive assessment by psychiatrists constitutes unlawful treatment without consent

An inmate was transferred from a medium security institution to a psychiatric hospital operated by the Correctional Service. The stated purpose of the transfer was for an assessment of risk for use at an upcoming National Parole Board determination of whether the inmate should be detained until Warrant Expiry, rather than being released after 2/3 of the sentence had been completed.

The inmate did not wish to participate in any assessment and, indeed, had expressed the wish to remain in custody until the end of the sentence.

Our Office expressed its objection to the transfer because we found that the placement in the hospital (a maximum-security institution) violated s. 88 of the CCRA, which provides that inmates must not be treated without their informed consent. The Service responded that the assessment that was the object of this transfer was not "treatment" for the purposes of the CCRA.

I wrote to the Commissioner on December 4, 2000, and re-iterated our view, based on our review of case law and legislation, that the intended procedure was indeed treatment and that, in any event, CSC policies underline that consent is required for assessments.

The Assistant Commissioner Corporate Services responded on February 2, 2001. He stated that it was "widely recognized" that assessment of risk in a correctional context is distinguished from assessment or treatment in a medical context. The risk assessment was conducted at the hospital by observing the inmate's conduct and by reference to relevant files. Only thereafter would assessment or treatment in a medical context be instituted, and these would require the patient's consent.

He also stated that the transfer constituted the least restrictive way of achieving the legitimate correctional objective of assessing risk prior to release consideration by the National Parole Board.

We maintain our view of the matter. The prolonged duration of the observation and review, conducted as it was by psychiatric experts, clearly rendered it an assessment within the scope of medical treatment. Compelling an inmate to undergo this process without consent cannot be considered a legitimate correctional objective. Nor can it be considered the "least restrictive measure" given the maximum security environment in which it took place.

This case sets an unfortunate policy precedent. The Service is permitted to circumvent the statutory requirement of informed consent to medical treatment and, in doing so, to increase an inmate's institutional security level. The Service does so simply by characterizing a "risk assessment" a procedure that, by any reasonable standard is a medical procedure.

I recommend that the Service:

- **rescind its policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric hospitals under the guise of "risk assessment"**
- **clarify that all procedures involving significant, and more than transient, treatment, assessment, observation or evaluation by physicians or health care professionals is to be considered treatment for the purposes of s.88 of the *Corrections and Conditional Release Act*, and is thus subject to the informed consent of the inmate involved**
- **ensure staff compliance with the provisions of the CCRA and applicable Provincial health services legislation in all matters governing the admission and treatment of inmates in psychiatric institutions.**

13. Critical Incident Stress Intervention for Inmates

Issue: The timely and consistent provision of professional intervention for offenders following crisis situations.

A Correctional Service of Canada Investigation into the murder of an inmate in April 1999 recommended that: "The Service study how to improve critical incident stress management interventions with inmates. The policy and procedures for managing critical incident stress intervention with staff now appears to be well developed and working effectively. By comparison, the management of critical stress intervention for inmates is insufficiently articulate in defining the expectations on staff called to support inmates following a crisis."

The failure of the Service to reasonably manage interventions with offenders following crisis situations had been previously noted by both this Office and the Service's own investigations. In response to the April 1999 recommendation the Service undertook to prepare a document " which describes in appropriate detail the nature of the services to be provided to offenders following critical incidents, who is to provide them, and when the services are to be provided". It was projected that this document would be completed by January 15, 2000.

In June 2000 we were informed that a policy had not yet been finalized and were provided with a draft. In August 2000, following our review of the draft, we provided the Service with the following findings:

- The Service's failure to have clearly articulated policy and procedures for managing critical stress intervention with inmates, 16 months after the incident, is unreasonable and totally inconsistent with the Service's stated Policy Objective on Investigations: "to present relevant and timely information, that will help prevent similar incidents in the future and to demonstrate the Correctional Service of Canada's accountability."
- The current draft policy on intervention fails to define in appropriate detail, the nature of the service to be provided to offenders, who is specifically to provide them and when.

I recommend that national direction be issued immediately which:

- **ensures that critical incident stress management services are mandatorily offered to offenders, and**
- **provides a clear detailing of the specific services to be available, who is to provide these services and when they are to be provided.**

A further draft of the policy was forwarded to our attention in October 2000. While the proposed changes to the policy addressed the specifics of our recommendation with respect to content, no date on the proposed implementation of the policy was provided. In December 2000 we were advised that; "If the Policy Committee recommends acceptance of the policy, the earliest it could be in force would be by early summer 2001."

In January 2001, we restated our recommendation for immediate national direction on this matter and concluded that the Service's delay in taking corrective action was beyond unreasonable.

In March 2001, the Service offered the following comment; " Your concerns with regard to the delay in promulgating the policy on this issue are duly noted. As you were advised in earlier correspondence, the implementation of this policy, as well as others, was deferred following the establishment of the EXCOM Policy Committee in March 2000. The policy Committee has now reviewed the CISM policy (February 22, 2001) and recommends that Personnel and Training proceed with the EXCOM signoff of the policy. As previously mentioned, the earliest this policy can be in place would be the summer of 2001. A four month time frame is accounted for by the six to eight weeks required for EXCOM signoff, a month to resolve any issues raised during signoff, and a month for a final editing and review by Directives Management, Legal signoff and transmittal for signature by the Commissioner."

It has now been more than two years since the Service's Board of Investigation made its recommendation on critical incident stress intervention for inmates. Both the Service's investigative process and this Office over the past

two years have noted further specific incidents where the Service continues to fail to provide reasonable intervention. Yet, to date, no action has been taken.

14. Inappropriate and Demeaning Strip Search Procedure

Issue: The excessive delay in admitting inappropriate action and offering an apology

In May 1999, following an institutional disturbance, inmates were strip searched on return to their units. In one unit the procedure required uncircumcised inmates to retract their foreskin.

We wrote the Service questioning this practice and were advised that a regional investigation had been convened into the disturbance and that the strip searching procedure in question would be reviewed within the context of the investigation.

A copy of the investigative report was received in December 1999 and provided no comment on the strip searching procedure. We again wrote the Service in January 2000 requesting the Senior Deputy Commissioner's comments and a detailing of the actions taken in response to the inappropriate and demeaning strip search procedures previously noted.

The Service's initial position on this matter was that the procedure in question was conducted in accordance with the training afforded staff within that region. We were further advised that subsequent training had been provided "with respect to the searching of inmates to ensure that the very essence of the law and our policy is respected".

As the Service's comments on this matter were less than clear we wrote the Service again in March 2000 asking: "Is it the Service's position that requiring inmates to pull back their foreskin is an authorized element of a strip search? Under what circumstances is such action authorized?"

The Senior Deputy Commissioner responded in April 2000 stating, "I would like to make it clear that the Service does not condone this particular searching technique under the circumstances that it occurred ...To avoid similar incidents from being repeated a memorandum has been issued to institutional heads to ensure that staff are not routinely asking uncircumcised inmates to retract their foreskin, unless there are specific and reasonable grounds to believe that contraband is hidden in this manner. A copy of this memorandum was sent to your office as verification of the Region's commitment to stop this unauthorized strip searching practice".

We wrote the Service again in May 2000 asking whether the inmates who were subject of the strip search had been notified that the technique was not condoned and offered an apology for the Service's inappropriate action. The Senior Deputy Commissioner responded in July of 2000 stating that "having reviewed these issues, we have concluded that notification and apologies are not required in this situation".

In support of this position the Service offered the following: "Section 45 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* requires inmates to, among other things, bend over or otherwise enable staff to perform the visual inspection. Given the wording of section 45, it would not be unreasonable for staff to believe in good faith that they had the legal authority to make this type of request. Based on these facts, the Service is not prepared to concede that their action was inappropriate".

The Senior Deputy Commissioner was advised in August 2000 that we found the Service's decision on the offering of an apology and their unwillingness to concede the inappropriateness of the strip search procedure to be unreasonable. I further reviewed these matters with the Commissioner in November 2000 and was advised in December 2000 that she had asked the Regional Deputy Commissioner to issue an apology to each offender that was subjected to the irregular search. An apology was issued to each offender on January 29, 2001.

While I appreciate the Commissioner's personal review of this matter and the timeliness of her corrective action, it should never take 20 months to admit an error and offer an apology.

15. Mental Health Services for Female Offenders

Issue: The provisions of mental health programming in a coordinated, responsive and timely fashion by qualified professionals

A female offender housed within a maximum security unit of a male penitentiary committed suicide after 51 consecutive days in segregation. Following our review of the circumstances associated with this tragic incident, inclusive of the Service's internal investigation, the results of the Coroner's Inquest and offers to meet with the Service to review concerns raised by this case, we provided the Service with the following finding:

> **The Correctional Service of Canada failed this individual. This failure was not the result of an absence of effort or caring by front line staff. This tragedy speaks directly to the Service's failure:**

- **to adequately resource the Women's Maximum Security Unit, given its increase in population and programming requirements;**
- **to establish standards for the certification and training of mental health professionals working with high risk, high need female offenders;**
- **to reasonably resource, implement and monitor their Mental Health Strategy for Women Offenders as approved by the Service in 1997;**
- **to operationalize their Regional Intensive Healing Program for Federally Sentenced Women designed to co-ordinate the assessment and programming efforts of the Regional Psychiatric Centre and the Women's Maximum Security Unit; and**
- **to finalize a national policy on the Prevention and Management of Suicide and Self-Injury, a policy which has been in consultation for three years.**

In summary: The subject's psychiatric diagnosis of October 1999, while in the provincial correctional system, raised significant mental health concerns. She was transferred to the federal system in November 1999. This diagnosis was not documented on any file at the federal institution. The Intake Assessment Report completed by the Service states "no mental health concerns or previous suicide history". The psychology file is bereft of relevant information with the first reference to suicidal ideation's or self-injury not mentioned until January 21, 2000. The subject is placed in Administrative Segregation on December 16, 1999, and commits suicide February 5, 2000, following 51 consecutive days in segregation, "with no sight", according to the Service's Board of Investigation, "as to when she would be released".

The psychological assessments and reports required by the Service's Intake and Segregation policies were inadequate. The "Psychologist" assigned these responsibilities was new to the Service, had received no training and was unaware of her responsibilities in these areas. There is no evidence that the Warden, responsible for administrative segregation placements, or the Independent Chairperson, responsible for punitive segregation sentences, were aware of or advised of any mental health concerns associated with this case. The "Mental Health Nurse" who last met with subject in Segregation had been employed for only three weeks, with no specific training having been provided in terms of high risk, high need female offenders, self-injury or suicide prevention. There is limited, if any in-house training provided to mental health staff related to the assessment and treatment of high risk, high need female offenders.

The professional registration and supervision standards required by the Service for those providing psychological services were not met by those identified as "Psychologists" within the Board of Investigation Report. The term "Mental Health Nurse" used by the Board of Investigation throughout its Report reflects the

nurse's work location, Health Care Centre vs Mental Health Unit, not their training or professional qualifications. There are no requirements for nurses assigned to the Mental Health Unit to be registered psychiatric nurses. The Board of Investigation through the unqualified use of the terms "Psychologist" and "Mental Health Nurses" has, perhaps unintentionally, left the impression of a level of professional mental health services beyond that which was actually available.

Although the subject was seen by numerous staff members who were obviously concerned with her well being, their efforts were, at best, uncoordinated. One of the "Psychologists" for example, after having two counselling sessions in segregation with her during early December, went on holidays. There is no evidence that anyone followed-up. The next recorded counselling session with the "Psychologist" is February 4, 2000, the day before the suicide. There is no documented evidence of any consultation or case planning between the psychiatrist, psychologists, nursing staff or elder. There is no evidence of any follow-up on the recommended transfer to the Regional Psychiatric Centre. In short, no one appears to be in charge of this case.

The Warden wrote the Regional Deputy Commissioner in January 2000 saying she did not have adequate resources to reasonably operate the Women's Unit. These Maximum Security Units, in male penitentiaries, by the Service's own account house high-risk, high need women. The Service has no staffing formulae for the provision of mental health services and programming within these Units, despite the fact that they have been in existence for four and a half years.

The bottom line was that a young woman died, in part, because the interventions, resourcing, staff training, programs and policies designed to address her needs remain on the bureaucratic drawing board.

I recommend that the Service immediately initiates an Audit of the mental health programming provided to Women Offenders and that the Audit Team:

- **include mental health professionals from outside the Service;**
- **focus on the standards for the certification and training of mental health professionals providing the services;**
- **pay specific attention to the mental health services being provided at existing Women's Maximum Security Units; and**
- **meet with representatives from this Office during the Audit.**

I further recommend that the Audit be finalized by November 15, 2001.

A recent response from the Service does not address the specifics of either our findings or the recommendation.

16. Sexual Harassment Policy

Issue: The absence of a sexual harassment policy inclusive of a thorough, independent and timely mechanism for addressing offender complaints

The Correctional Service of Canada in 1995 lifted its restrictions on male employment in women's prisons. Specifically the Service decided that men could fill the roles of Primary Workers in the regional facilities, including the supervision of women inmates in their living units.

Madame Justice Arbour in her 1996 Report with respect to cross-gender staffing recommended, in addition to the development of explicit protocols, selections and training processes, that:

- The sexual harassment policy of the Correctional Service be extended to apply to inmates;
- A woman be appointed to monitor and report annually, for the next three years, on the implementation of the cross-gender staffing policy and on any related issues, including the effectiveness of the extension of the sexual harassment policy to the protection of inmates.

The Service's initial response to Justice Arbour's recommendation on the extension of its sexual harassment policy was; "Accepted in Principle-Research into specific sexual harassment policies to protect offenders has begun. A draft issue paper will be completed by May 30, 1997."

A Cross-Gender Monitor, independent of the Correctional Service, was appointed in January 1998, with a mandate consistent Justice Arbour's recommendation. The Cross-Gender Monitor's Third Annual Report was provided to the Correctional Service in September 2000. With respect to the extension of the Service's sexual harassment policy the Report states: "As recommended in our First and Second Annual Reports, it is recommended that CSC develop a sexual harassment policy that clearly prohibits sexual harassment of inmates by staff. This policy must clearly articulate (a thorough, independent and timely) mechanism for handling such complaints".

This Office has been communicating with the Correctional Service of Canada for a number of years in an attempt to promote the development and implementation of a sexual harassment policy. Our last representations were provided to the Service in February of this year in response to yet another draft policy on Investigations of Allegations Made By An Offender Of Sexual Harassment On The Part Of An Employee Or Contractor.

In response to our latest representations we were advised that "once the consultation results have been evaluated the Service will further articulate a response to your concerns and/or incorporate them into future drafts of the policy."

It has now been five years since the Service accepted in principle the recommendation of Justice Arbour. Our review of the Service's management of sexual harassment complaints from offender indicates clearly the need for national policy and direction for the investigation of such complaints. The time for "future draft policies" has long passed.

I recommend that the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides:

- **that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;**
- **that a copy of all convening orders is forwarded to this Office;**
- **that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints;**
- **that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;**
- **that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalizing the report in order to provide additional information and comment which will be recorded as part of the final report;**
- **that a copy of all finalized reports is provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and**
- **that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.**

17. Classification of Offenders Serving Life Sentences

Issue: Whether the Service can require all offenders serving life terms to serve at least the first two years of the sentence in maximum security institutions

On February 23, 2001, the Correctional Service issued a new policy to the above effect.

The policy change was accomplished by a simple mathematical mechanism. The "Custody Rating Scale" a tool which assigns values to the three

elements of offender security classification - Public Safety Risk, Escape Risk and Institutional Adjustment - was revised so that a life sentence automatically results in a prohibitively high Public Safety rating for a two-year period.

As a result, irrespective of any other considerations "lifers" must serve their first two years in a maximum-security setting. Only in exceptional cases, by decision of the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs may the placement be "overridden" and the offender placed at lower security.

Obviously this change will have a serious effect on offenders who are sentenced to life terms. This is all the more the case because the frequency of review of their security classification has also been revised under the new policy. This will occur every two years, throughout their sentences, contrary to the annual reviews that will take place for other offenders.

The adverse consequences of the new policy are not limited to those directly affected. As maximum security populations grow - recent data indicate that half of the target group would normally be placed in lower security - this will give rise to increased expenses and staffing needs, for example for housing, security, supervision, programming and case preparation purposes.

Moreover the effect of being housed in the strictly controlled and, to say the least, stressful maximum-security environment will produce special challenges and disadvantages for young, aboriginal, older and disabled offenders. Attempts to resolve these issues will again require added resources.

The current situation of Women Offenders will produce more even drastic results. More women will be housed in the unacceptable circumstances of maximum-security units in men's institutions. In Ontario, where no such units exist, women will be effectively exiled to other Regions.

Notwithstanding the severity of the above consequences, perhaps the most prominent casualty is the Service's avowed commitment to compliance with the law.

It is not simply that this policy flies in the face of the CCRA requirement to determine the classification and housing of offenders on an individual, case-by-case basis, according to a whole range of factors - not simply the offence committed. It is not simply that the policy patently ignores the statutory requirement of the least restrictive custody, introducing the goal of retribution to a legislative scheme that specifically disallows such a consideration.

The real problem is that this was done virtually on the spur of the moment, targeting, for no apparent urgent or valid purpose, a small element of the correctional process. The real problem is that this occurred in marked

contradiction of the Service's purported response to the Arbour Commission's strong recommendations that CSC make compliance with the law its priority.

If this kind of measure can be adopted in such a hasty and unconsidered fashion over such a discrete aspect of the correctional system, what message does this send:

- to the line staff person who has been told, since Arbour, to observe the spirit and the letter of the law in his/her every action, even where this is extremely inconvenient?
- to the inmate who wants to believe that his/her expectations about basic aspects of custody and release will not be suddenly modified for no apparent reason?
- to the community representative whose ability to effect solutions in cooperation with the Service must be based on some reasonable assurance the rule of law will not be ignored?

My Office has heard, directly or indirectly, numerous complaints about the new policy from members of all these groups. In particular, I wish to share some of the comments that we have received from non-governmental organizations.

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

" This policy imposes an arbitrary standard that flies in the face of CSC's over-arching responsibilities to utilize the least restrictive correctional interventions and environments consistent with public safety. It also will necessarily raise unfounded questions regarding the value and importance of progressive community-based programs."

From the John Howard Society of Canada:

" Aside from the apparent illegality of this policy, we also feel that it is fundamentally bad correctional policy. It justifies the unnecessary use of maximum security and that is abuse. The courts have already upheld, in other circumstances, that unnecessarily high levels of security are in themselves wrongful detention"

From the Church Council on Justice and Corrections:

"We find the decision draconian in nature. We believe it is a violation of Correctional Service of Canada's mission statement and corrections policy developed over many years. It could be a violation of the law, which remains to be seen, and it certainly is a serious undermining of the values and spirit of so many who work within [CSC]".

From the St. Leonard's Society of Canada:

" The policy has no apparent foundation in research or evidence. It neither furthers public safety nor the rehabilitation of the prisoner. In fact, it may have the opposite effect by developing in the correctional service a precedent for unfair treatment of prisoners based on a very superficial framework of offence based management. Arbitrary prison placement cannot be justified and should not be tolerated. Denunciation is not the mandate of Corrections either in law or theory."

I brought our concerns, and those of the various community groups, to the Commissioner on April 9, 2001. Pursuant to s.177 -179 of the CCRA I found that the Service's decision to create the policy was:

a) contrary to law
b) unreasonable
c) improperly discriminatory to specified offenders groups

I recommended that the policy be immediately reversed.

The Commissioner responded on April 30, 2001. The essence of the rationale for declining my recommendations and maintaining the policy was as follows:

"It is important that CSC determine a security classification for the offender by taking into consideration, amongst other factors, the seriousness of the offence and the sanction imposed. In the case of murder and the minimum life sentence, we are facing the most serious offence and sanction that can be dealt with under our criminal law. This is reflected in CSC's determination of the initial security classification of the offender."

In my view the Commissioner fails to address the specific points that I raised in my letter. Moreover, she provides no link between the classification issues that she cites and the need to implement the specific, onerous measures contained in the policy. At the very least, one is left wondering why this specific sanction was so suddenly necessary. As compared to

- the "seriousness" of all other offences and
- the classifications imposed for the same offences on the day before the new policy was issued

...why was two years in a maximum-security prison now an automatic requirement? What problems had so suddenly arisen with the normal way of classifying offenders that it became necessary to change course in mid-stream?

I have recommended that this matter be referred to dispute resolution under the Memorandum of Understanding between my Office and the Correctional Service.

Nevertheless I am including the matter in my Annual Report because I wish to preserve the opportunity for it to be addressed by the Minister and Parliament at the earliest possible juncture.

As to the argument that a retributive measure such as this policy is only just and appropriate I can only say that this argument does not appear to reflect the intentions of Parliament in enacting the CCRA. As well, it just doesn't make sense in the context of a reasonable and coherent approach to corrections.

Beyond this, I will simply draw your attention to the following:

"We must not forget that when every material improvement has been affected in prisons, when the temperature has been adjusted, when the proper food to maintain health and strength have been given, when the doctors, chaplains and prison visitors have come and gone, the convict stands deprived of everything that a free man calls life. We must not forget that all these improvements, which are sometimes salves to our consciences, do not change that position."

Winston Churchill, 1910

I recommend that the policy of adjusting the Custody Rating Scale to ensure that offenders serving life sentences for first- and second-degree murder are placed in maximum security penitentiaries for at least two years be immediately rescinded.

18. Women Offenders

The position of this Office, at the time of the decision in 1996, to place maximum security women and women with serious mental health problems in male penitentiaries, was that it was inappropriate. I indicated that such placements, despite the Service's identification of these women as "high risk, high need", were discriminatory and that regardless of the accommodations made it was in reality a form of segregation. The women were not only removed from association with the general population of the institution they were housed in, they were as well segregated from the broader general population of the women's regional facilities. I argued that this form of segregation, based on security classification and mental health status placed these women, in terms of their conditions of confinement, at a considerable disadvantage to that of the male offender population.

I was initially advised in September 1996 that these placements were "temporary" and that the women would be returned to the Regional Facilities as soon as possible. In September 1999 the Service announced the development of an Intensive Intervention Strategy. This strategy called for the modification and expansion of enhanced units at the regional facilities to accommodate

women offenders classified as maximum security. The strategy as well called for the development of Structured Living Environment houses for women with mental health needs. The projected completion date for these changes, which would allow for the closing of Women's Units in male penitentiaries, was September 2001. I am now advised that the closing of these Women's Units is expected in the Spring of 2002.

This continuing situation remains totally unacceptable. These units in male penitentiaries were neither intended nor resourced to manage high risk, high need women offenders. The Service has never established a staffing formula for these units, the staff were not initially selected with regard to established criteria for working with women offenders and specific training on the management of high risk, high need women offenders has been limited.

The end result has been high staff turnover, burnout, a significant increase in security incidents, and low staff morale.

I recommend, in addition to the Audit of Mental Health Programming for Women, that an immediate review be initiated of the Women's Units in Male Penitentiaries, focused on:

- **resource levels and staff training requirements to ensure the existence of a safe, secure and humane living and working environment; and**
- **the provision of programming, cultural and recreational activities consistent with those available within the regional facilities.**

I identified in last year's Annual Report a number of matters which in my opinion required immediate attention:

- the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women had not been fully implemented;
- the verification of the Service's security classification tools for Women and Aboriginal offenders had not been finalized;
- the Service's review of factors predictive of suicidal behavior and self-injury had not been initiated;
- the failure of the Service to provide a minimum security environment for women offenders consistent with that provided to male offenders;
- the inordinantly high number of visible minority women incarcerated (40%); and
- the disadvantaged position of Aboriginal offenders which represented 23% of the incarcerated population, yet only 11% of those on community supervision.

These areas of concern were further detailed in a Report on Federally Sentenced Women's Issues provided to the Deputy Commissioner for Women in October 2000. This report concluded that "the failure of the Correctional Service of Canada to fully implement Madame Justice Arbour's recommendations, in

particular that the position of Deputy Commissioner for Women be one that has full line authority over women's corrections, has stalled the implementation of comprehensive policies and procedures to address the systemic issues that affect all Federally Sentenced Women. Madame Justice Arbour's hope that the Service would be creative in responding to the unique needs of women has not been fulfilled".

I recommend that the Service develop an Action Plan with specific performance measurements and time frames to address:

- **the full implementation of the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women;**
- **the verification and implementation of the security classification tools for Women and Aboriginal offenders;**
- **finalizing their review of factors predictive of suicide and self-injury;**
- **the provision of a minimum security environment for women consistent with the least restrictive principle of the legislation;**
- **the high number of visible minority women incarcerated in federal institutions; and**
- **the continuing disadvantaged position of Aboriginal Women Offenders in terms of timely conditional release.**

I recommend that this Action Plan be finalized and presented to the Service's Senior Management Committee by November 2001.

I recommend that the Service re-visit its rejection of Madame Justice Arbour's recommendation that, the "women's facilities be grouped under a reporting structure independent of the Region, with the Wardens reporting directly to the Deputy Commissioner for Women".

There are currently significant challenges facing the Women's sector. As I have detailed there are a number of previous commitments yet to be actioned, the population continues to increase and the eventual placement of maximum security women at the Regional Facilities will measurably change their correctional environments. The Deputy Commissioner for Women added to her responsibilities a year ago those of the Service's Senior Deputy Commissioner. I believe that both of these Deputy Commissioner positions are full time jobs. I further believe that without full time focused leadership and an acceptance of the responsibilities recommended by Justice Arbour the challenges will not be met.

I recommend that the Deputy Commissioner for Women be staffed on a full time basis.

19. Aboriginal Offenders

The discriminatory impact of our criminal justice system and the resulting disadvantaged position of Aboriginals caught up in that system has been known for decades. While Aboriginals make up approximately 3% of the general Canadian population they represent nearly 20% of the federal prison population.

The areas of concern associated with this Issue, go beyond over-representation and require a focusing on what happens to Aboriginal offenders while in the care and custody of the Correctional Service of Canada. A Task Force report more than a decade ago indicated that Aboriginal offenders were less likely to be granted temporary absences and parole, were granted parole later in their sentence and were more likely to have their parole suspended or revoked. This unfortunately remains the reality despite a decade of effort.

I recommend that the Service monitor on an on-going basis the impact of their decisions on the Aboriginal Offender population, focusing on:

- **Segregation**
- **Transfers**
- **Discipline**
- **Temporary Absence/Work Release**
- **Waivers, Postponements and Adjournments of Parole Reviews**
- **Detention Referrals**
- **Suspensions and Revocations of Conditional Release**

I recommend that the results of this monitoring be reported on a quarterly basis and reviewed by the Service's Executive Committee.

A number of years ago I made two recommendations intended to be a first step in addressing the continued disadvantaged position of Aboriginal offenders. First was that the Service ensure that a senior manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, was a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels. Second, that the Service's policies and procedures be independently reviewed to ensure that systemic discriminatory barriers to timely reintegration were identified and addressed.

The Service in response to the first recommendation indicated that "Aboriginal Issues is now (as of March 2001) a standing item on its executive committee agenda". They further state that "the creation of a Director General position for Aboriginal Issues ensures that relevant issues are discussed and considered at the executive level".

The objective of my recommendation was not the introduction of "Aboriginal Issues" at the executive level, but rather that an Aboriginal perspective be part of all considerations and decisions taken by the Service's executive committees at all levels within the organization. Further, the Director General is not a permanent member of the national executive committee and the Service has provided no comment with regard to the regional and institutional levels of the organization.

In response to my second recommendation concerning an independent review of policies and procedures, the Service advised that the Office of the Auditor General "will be conducting an inter-departmental audit of the Aboriginal Justice System". Although I support this undertaking, given the information provided by the Service to date, it is not clear that the audit design, when finalized, will address the discriminatory aspects of the Service's policies and procedures. We will be meeting with the Auditor General's staff to review this matter.

I do not believe that the Service's responses to date have addressed either the specifics or the intent of my earlier recommendations. I further believe that my position on these matters is consistent with the intent of the Parliamentary Committee* recommendations concerning the appointment of an Aboriginal Deputy Commissioner and the evaluation of the reintegration processes available to Aboriginal Offenders.

I recommend, given the gravity of this issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal Offenders, that:

- **a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels; and**
- **the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and should be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

---

* A WORK IN PROGRESS:
The *Corrections and Conditional Release Act*
Sub-committee on *Corrections and Conditional Release Act* of the
Standing Committee on Justice and Human Rights

Status of Case Summaries from 1999-2000 Annual Report

Cases Involving Strip Searches

ISSUE 1: Use of force to facilitate a rectal examination in the course of a strip search without appropriate authorization or reasonable grounds

ISSUE 2: Authorization to conduct a strip search on all offenders in a facility in contravention of law and policy

On October 18, 2000, I spoke to the new Commissioner about these cases, reiterating the points that we raised in the 1999-2000 Annual Report.

The Commissioner responded December 28, 2000.

Regarding the forced strip search (issue 1) she indicated:

- that she agreed that the procedures used were inappropriate***
- that the inmates were issued a partial apology.
- that a Task Force on Strip Searches would be struck to ensure that these were carried out properly in future

[It should be noted that, in admitting that the searches were inappropriate, the Commissioner did not mean that they should not have taken place or that they were not justified. She meant only that the inmates should have been warned, and given the opportunity to comply, before force was used to effect the searches.]***

The Commissioner invited this Office to assist in developing the scope and terms of reference for the Task Force on Strip Searches. A preliminary meeting was held in February 2001. The specific terms of reference and time frames are being finalized.

With respect to the exceptional search (issue 2), the Commissioner stated that the Service had acknowledged deficiencies regarding the preparation of post-search documentation and had taken action to address them.

I wrote back to the Commissioner on January 30, 2001 reiterating our previous findings and recommendations on the two cases. I expressed my interest in establishing a dispute-settlement mechanism to bring closure to all three matters.

In March 2001 we received letters from the Assistant Commissioner Corporate Development reiterating the Commissioner's December 28, 2000 position and stating that it did not consider dispute-resolution an appropriate mechanism for attempting to resolve legal issue.

In late March 2001, I met again with the Commissioner and urged that at least one case be submitted to dispute-settlement. I underlined the importance attributed to such mechanisms in the Memorandum of Understanding between the CSC and OCI. It was agreed that one issue would be selected by the Service and then another issue would be selected by the OCI for submission to dispute-settlement.

Status of the cases

Our Office maintains its view that all disputes between ourselves and the Correctional Service can be resolved by dispute settlement procedures including, but not limited to the examples cited in the Memorandum of Understanding:

- *Mediation, facilitation, non-binding arbitration or other alternative dispute resolution mechanism*
- *Review by an expert from outside the parties, the department, or the government*
- *Joint on-site investigation at the location where the problem arose*
- *Formal or informal hearings*
- *Supplementary research*
- *Consultation with persons and stakeholders*

We believe that disputes as to law and legal interpretation clearly fall within the subjects that could be referred. I am pleased that the Commissioner has agreed to submit two cases to dispute resolution. I am confident that this exercise will vindicate the use of the dispute resolution process.

Pending further developments, nevertheless, I maintain the following recommendations in these cases:

A. Use of force to effect a strip search

That the Service acknowledge:

- **that the provisions of s.50 and 51 of the *Corrections and Conditional Release Act* should have been considered before a decision was taken to authorize the use of force.**
- **that the use of force was illegal and unreasonable in that, pursuant to s.50 and 51 there were no reasonable grounds to believe that the inmates were carrying contraband in a body cavity.**

That the Service take measures, including, but not restricted to its proposed Task Force on Strip Searches, to ensure that, within two months, such searches are effected in accordance with law and policy.

B. Exceptional strip search

That the Service acknowledge:

- **that the search was authorized unreasonably and in a manner contrary to law and to established policy**
- **that the contents of the post search report were prepared in a manner which is contrary to law**
- **that the contents of documentation surrounding the search, including the required authorization and reports, were produced in a manner that was contrary to established policy and unreasonable.**

That the Service take measures to ensure that, within two months, all such searches be authorized and documented in accordance with law and policy, to be confirmed by a compliance audits of all institutions effected within one year.

Meeting the Needs of Disabled Offenders

ISSUE 1: Inadequacy of preparation to provide disabled offenders with an appropriate release plan

ISSUE 2: Inadequacy of facilities to meet the needs of disabled offenders

ISSUE 3: Access of Correctional Investigator to information considered in Canadian Human Rights Commission proceedings

This matter, initially reviewed in last year's Annual Report, arose from our investigation of the complaints of two disabled inmates. We found that the Service did not procure accessible accommodation for the inmates until after they were entitled to be released to the community.

We wrote to the Service on these cases and on the broader issue of the Service's failure to provide accessible accommodation despite being aware of the problem for several years.

The Service replied to our representations in early January 2001, indicating that CSC was currently deficient with respect to accessibility but would meet its requirements by end of March 2001. Unfortunately the precise nature of these commitments was unclear, so we wrote for clarification on January 30, 2001, and received a response on March 8, 2001.

In essence, the response was that:

CSC had one institution accessible in each Region for each Security level and provisions of accessibility in mental health facilities. Unfortunately there was no guarantee that more than one institution per Region would be accessible at each security level.

We find that this could create problems for inmates:
a) who, for security reasons, are not able to integrate populations at the accessible institutions or
b) who would have better access to community support or to programmes if they were placed in the non-accessible institutions

As well, not all Regions had more than one accessible Community Residential Facility [residences administered by non-governmental agencies under contract with CSC].

On the two specific cases the Service continued to decline dealing with us pending completion of a review by the Canadian Human Rights Commission on the same subject. The Service felt that the confidentiality of the CHRC process precluded discussion with our Office.

Status of the case

The Service's standard for what is meant by "accessible" remains unclear. In the course of recent discussions with staff from the Older Offenders Division we were provided with descriptions that seem to clarify what is necessary in this regard.

Under "Accommodation Planning", the Division's draft report recommends the implementation of "accessibility" and "specialized areas".

In the former category the Report sets the goal:

That there be sufficient CSC facilities of all types, in each region, that are fully accessible and equipped to provide the necessary living aids for offenders with disabilities and age-related impairments or ailments at the institutional and community level, according to the size of the population.

"Specialized Areas" is defined as

...a fully accessible unit/range/house staffed and resourced to meet the special needs (physical, mental, psycho-social, emotional and spiritual) of an aging population and those with conditions that prohibit them to adequately function independently in a regular correctional setting (institutional and community).

We endorse these descriptions and **I recommend that the Service create accessible environments, as described in the Report of the Older Offenders Division, in CSC premises before the end of 2001.**

I further recommend that the Service take measures to ensure that accessible facilities are available in a sufficient number of Community Residential Facilities to meet needs within the same period.

As to numbers of accessible units, we find that providing only one accessible institution per region at each security level is inadequate. This will not meet special needs of inmates who may be unable to integrate the population of the specified institutions or who would otherwise not meet the criteria required under s. 28 of the CCRA if placed in such an institution.

I recommend that, by the end of 2002, all institutions be rendered accessible to the extent necessary to permit all inmates with disabilities to be placed in institutions in accordance with the criteria for placement of the CCRA and the needs of the offenders concerned.

Finally, we continue to disagree with the Service's decision not to address our concerns on the two specific cases in view of the matter being before the Canadian Human Rights Commission. We are convinced that, if necessary, through consultation with the Service and the Commission, we could identify items whose consideration might be deferred while still permitting us to exercise our mandate.

That being said, we find that we have the statutory authority to compel the Service to provide us with information on the issue and that nothing precludes the Service from discussing the matter with us.

I recommend that the Service respond at an early juncture to our inquiries in the matters that are currently before the Canadian Human Rights Commission.

Housing of Minors in Penitentiaries

ISSUE 1: The inappropriateness of placing Young Offenders in penitentiaries in association with adult offenders

ISSUE 2: The role of CSC representatives at Court hearings considering placement of Young Offenders in federal custody

As of our last Annual Report we had expressed our view to the Service that minors should never be admitted to penitentiaries in association with adult offenders. We urged that CSC staff who appeared at hearings to decide whether

to house young offenders in penitentiary should express this view in a proactive fashion. Pending needed changes to legislation to conform to international law prohibiting co-confinement of adults and children, we urged the Service to put into place programs and processes aimed at meeting the needs of young offenders.

We received a reply from the Commissioner to our reporting letter on May 16, 2000. Unsatisfied with the response, we indicated that we intended to raise the matter with the Solicitor General on June 16, 2000.

With the appointment of a new Commissioner in September, I decided to re-visit the matter with her and did so on October 18, 2000, reiterating the concerns that we had expressed to her predecessor.

The Commissioner responded on December 28, 2000, indicating that CSC

- will manage young offenders on case-by case basis
- recognizes rights of the Courts to direct federal incarceration of young offenders
- had tasked Human Rights division of CSC with establishing guidelines for appearance at hearings by CSC staff where federal custody of minors is at issue.

The Commissioner invited us to contact the Justice Department, through the Solicitor General, with our suggestions on the issue.

I wrote to the Solicitor General January 30, 2001, recommending that young offenders never be housed in federal institutions with adult offenders unless the adults were family members.

The Minister responded March 20, 2001, indicating that the government will only use penitentiaries for the most serious cases, where all other alternatives have been exhausted. He indicated that Bill C-7 [Youth Criminal Justice Act] addresses many of our concerns.

In April we received information on the Service's information package for CSC staff appearing at young offender hearings. This package has three flaws, in our view:

- The document instructs CSC representatives to provide only information and not opinions. The Act, on the contrary, requires the Court to consider CSC **recommendations**. This we interpret as creating a positive duty to provide opinions - findings and recommendations based on the facts
- The document retains a weak approach on whether CSC considers it unacceptable to place youth in penitentiaries - the Services does not encourage this but respects the right of the Courts to require it
- The document vacillates on options available for young offenders in penitentiaries, indicating concern but nothing definite on programming or placement.

A very recent concern has been the newly introduced CSC policy of requiring inmates convicted of First or Second Degree Murder to spend at least two years in maximum security. This could result in severe consequences for young offenders who are required to serve time on federal custody under the current or the proposed legislation. I wrote to the Commissioner on this matter on April 9, 2001, recommending that the policy be immediately rescinded.

Status of the Case

In our view, Bill C-7 does not address our concerns. In fact, it could permit custody of a greater number of young offenders, at a younger age than under the current legislation.

We remain convinced that it is never appropriate to house minors in federal penitentiaries and that the Service, to date, has done very little to address the needs of young offenders within its walls.

I recommend that the Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit their placement in penitentiaries in association with adults.

Pending the above amendments I recommend that the Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders who are placed in penitentiaries.

I recommend that, when appearing in Court for a determination of whether young offenders should be placed in a penitentiary, Service representatives:

- **make it clear that the position of the Service is that placement in penitentiary is never appropriate**
- **underline the lack of specific housing or programming currently available for young offenders**
- **make recommendations to the Court with respect to the above in proactive fashion rather than respond only to direct questions.**

Access to Traditional Aboriginal Healers (Policy Inertia)

ISSUE: Implementing measures to provide access to traditional healers for aboriginal inmates

In our last annual Report we sought a clear policy from the Service which would make health service staff more aware of the role of Traditional Aboriginal Healers and facilitate inmate access to Healers. At the time of our last Annual

Report the Service had indicated that its project in this matter had been delayed and completion was expected in the spring of 2001.

Early in the new fiscal year, we made further inquiries on progress with this project.

On October 16, 2000, the Service responded that the time frames had been adjusted in order to provide a process that would meet the cultural perspectives and expectations of native representatives.

On January 2, 2000, we asked for a meeting with CSC to review the issue.

On February 16, 2001, the Service responded that a meeting between Service representatives and Healers would take place in early March 2001, to which our Aboriginal specialist had been invited. It stated further that "we may, indeed, meet to discuss this issue".

On May 25, 2001, the Service indicated that they were developing an action plan to implement directions given by Elders and Healers who participated in the March meeting and that concrete steps will now be taken to meet the objectives of providing inmates access to medicines and Healers.

Considering the delays that have already taken place in this matter, **I recommend that the CSC action plan for providing access to Aboriginal Healers be completed and the measures implemented by October 1, 2001.**

Works In Progress

Issues Currently under Consultation between the Correctional Investigator and the Correctional Service

This year I have decided to provide information on subjects that we have been discussing at some length with the Service. While these discussions are not yet complete, we believe we should comment on them for a number of reasons.

- They are topics of great importance to offenders
- They illustrate how we interact with the Service in policy development and in working groups that target generic problems
- Definite trends have been identified and it is helpful for us to clarify our views on the progress that has been made and on our expectations.

I emphasize that our purpose is not to provide conclusive findings or recommendations. I simply wish to describe and to acknowledge the work being done and to provide a fair indication of what might become findings and recommendations in future Reports.

a) Administrative Segregation

It has been almost six years since Madame Justice Arbour recommended major adjustments to the administrative segregation system - in particular heightened compliance with law and independent review of segregation placements. It has been more than four years since the Task Force on Administrative Segregation produced its report and the Service instituted major reforms to internal policies and practices.

These changes were intended to improve procedural compliance with law and policy and, more important, to improve the **effectiveness** of the administrative segregation review system - in other words to minimize the number and duration of placements by maximizing reintegration options and alternatives to segregation.

On one issue, the Service declined the Task force's recommendation - pilot projects involving independent review of administrative segregation.

In the past 18 months we have noticed "slippage" on many of the procedural rules that the Service put into place. Moreover, we have found that progress has been singularly lacking on many fundamental "effectiveness" objectives - significant reduction in admission and duration of segregation placements.

Finally, the problem of double-occupation in segregation has remained.

In May 2000 the House of Commons Sub-Committee reviewing the CCRA recommended that independent review be adopted. In October the Government responded by calling for enhanced internal review with external membership.

To her credit, the new Commissioner of Corrections recognized the problems that we have identified, above, and appointed Mr. Jim Laplante to coordinate solutions.

To date there had been significant movement on some fronts.

- The Service expects to have eliminated double occupancy in segregation by September 2001
- A pilot program involving the participation of a person from the community in 30-day segregation reviews, geared toward improving effectiveness of the segregation process is to be in operation in the fall and completed by March 2001
- Within the Pilot Project the role of Regional Segregation Oversight Managers in promoting effective review and reintegration will be reviewed
- Mr. Laplante and Health and Legal Services are reviewing the status of "isolation" of inmate patients in a mental health care context and how this should be related to segregation under the CCRA
- The status of institutional units that are intended as alternatives to traditional segregation will be examined

I am hopeful that these initiatives will result in:

- a reduction in unnecessary segregation ("quasi-segregation") placements and in minimizing their duration, through fair review
- more humane conditions of confinement for segregated inmates

While our Office continues to hold the view that only a completely independent review by an outside expert will fully address these purposes, I look forward to reviewing the success of the Service's initiatives.

b) Confidential Medical Information

A troublesome problem for many years has been the competing objectives of confidentiality in the health services relationship and providing necessary information for risk assessment purposes.

In the context of infectious diseases, for example, the guarantee of confidentiality about a patient's condition is considered by many experts to be essential to promoting treatment and sound disease-prevention practices (see, for example, the Report of the Expert Committee on Aids Prevention, 199-). On the other hand there may be circumstances where the safety of others persons,

including staff, could be endangered if the existence of disease were not disclosed.

In the mental health context, the need to promote candor among participants in programs may be at odds with the Service's obligation to provide release decision-makers with information bearing upon potential risk to public safety.

The Service has established a working group and a consultation process in order to clarify rules to govern these issues in a way that will balance the competing interests.

It is expected that this policy will be adopted in the coming fiscal year. To date the Service has consulted broadly with staff and community experts on the subject. My own staff has been actively involved.

Our position is that any such policy should emphasize treatment and disease prevention as valid risk reduction measures. The objective must be to attain these objectives in a way that will ensure public safety and effective reintegration of offenders to the community. As well, as much as possible, offenders should be able to provide informed consent before disclosing personal health information and should be consulted before disclosure to persons outside the health services sector occurs.

I hope that the Service is sympathetic to these objectives and will succeed in issuing this long-needed policy before my next Report.

c) Older Offenders

Currently older offenders represent 16% of the overall federal population, a figure that is expected to increase rapidly. The Service defines older offenders as those 50 years old and over because

> *"...research indicates that the aging process is precipitated by approximately ten years in the correctional system due to factors including socio-economic status, access to medical care and the lifestyle of most offenders"*

In early 2000, the Commissioner put into place an Older Offenders Division with a mandate to develop a strategy to deal with the needs of older offenders. This spring the Division completed its report, which addressed a broad range of issues, including:

- Institutional accommodation planning
- Community Corrections (supervision and programs on release)
- Health Care and Mental Health (including palliative care)

- Staffing (professional and volunteer) and training to address older offender needs
- Targeted and adapted programs
- Employment, education, vocational needs and recreational and leisure activities
- Assessment, case management and release planning
- Public Outreach

We consider the Report a landmark document which, if its recommendations are implemented, will go far in addressing the problems of this group. The recommendations are too numerous to describe adequately in this Report. I will emphasize, however, that an essential feature of the document is that the Service should adopt a global perspective on the whole spectrum of older offender needs - not only health care but all of the problems that affect our aging Canadian population.

d) Infectious Diseases

The Service's Health Service Division has embarked on a process to improve the treatment and prevention of diseases, many of which are transmitted in substance abuse contexts. This is a welcome and long-anticipated development. It has been eight years since the Expert Committee on Aids produced recommendations that are still relevant to what has truly become a crisis.

My staff, along with many community stakeholders, has actively participated in this initiative.

Among the topics being discussed are:

- The early implementation of a Phase II to the Service's methadone program, which would provide access to suitable patients who had not participated in such programs before admission to the federal prison system
- The opportunity for offenders to obtain clean needles
- Opportunity for offenders to purchase professionally-applied, clean tattoos
- Specialized initiatives for federally sentenced women and aboriginal offenders
- Peer education programs

The Service is to be commended for attempting to resolve these long-standing problems. Some of the solutions are controversial, it is true, but the alternatives, given the current escalation of the problem, are simply unacceptable. We can no longer afford the luxury of seeing drug abuse simply as a matter of security, rather than treatment.

We will continue to offer our complete support to this process.

Conclusion

Progress has been made this year on a number of Issues. I am encouraged by the Commissioner's commitment and personal approach to dealing with offender concerns brought to her attention by this Office. This having been said the response of the Service, at levels below the Commissioner's Office continue in far too many instances, to be excessively delayed, overly defensive and absent of commitment to specific timely corrective action.

I am hopeful that by providing specific recommendations on the Issues that the process of excessive review, consultation and endless study can be replaced with actions that address in a measurable way the identified areas of offender concern. I look forward to the Commissioner's response.

Summary of Recommendations

Special Handling Unit

I recommend that the Service's current examination of the Special Handling Unit policy focus on:

- **the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;**
- **the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;**
- **the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;**
- **the appropriateness of involving Citizen Advisory Committee members in the review process;**
- **the fairness, openness and accountability of the decision-making process, inclusive of a clearly defined avenue of timely redress; and**
- **the development of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU for assessment.**

I further recommend that the results of the examination be published and that policy addressing the above areas be issued by October 2, 2001.

Inmate Pay

I again recommend that the Service initiate:

- **an immediate across the board increase in inmate pay levels, inclusive of indexing provisions; and**
- **a review of the adequacy of the funds currently available to offenders on their release to the community.**

I recommend that the Service provide an immediate subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.

Inmate Grievance Procedure

I recommend that:

- **the Service initiate action immediately to clear up the backlog of outstanding grievances;**

- policy direction be issued to ensure, on a quarterly basis, a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;
- the rejection of Madame Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance process be revisited;
- the current review undertaken by the Aboriginal Issues Branch when finalized be provided to all inmate aboriginal organizations; and
- a review, independent of the Women Offender's sector, be initiated to determine how effectively inmate complaints are being managed in institutions housing women offenders, with specific focus on the women housed in male penitentiaries.

I recommend that the above actions be finalized by October 31, 2001.

I recommend that the Service's Audit Report due June 2001 on the grievance system be provided to all Inmate Committees for their comments.

Case Preparation and Access to Programming

I recommend that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focused on:

- current program capacity, the extent of waiting lists and specific measures required to address deficiencies.
- the specific reasons for waivers and postponements and the actions required to reduce the number of waivers and postponements
- the reasons for the decline in unescorted temporary absence and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming
- the reasons for the disadvantaged position of Aboriginal Offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

I further recommend that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 15, 2001.

Transfers

I recommend with respect to the transfer process that the Service:

- immediately initiate an audit of its transfer data to determine its current validity and what actions need to be taken to ensure its future accuracy;
- develop a framework for the assessment of the transfer process to specifically address the previously noted areas of concern by September 20, 2001; and
- finalize its assessment of the process by December 20, 2001, inclusive of the development of specific action plans

I further recommend that this Office be kept advised of the Service's progress on this issue.

Preventive Security Guidelines

I recommend that in conjunction with the issuing of the Preventive Security Guidelines the Service initiate a training program to ensure that the responsibilities and accountabilities detailed in the Guidelines are clearly understood.

Use of Force

I recommend, following the Service's Executive Committee review of the Use of Force Report in June 2001, that an Action Plan be developed focused on:

- mandatory training requirements for both those who authorize the use of force and those involved in using force;
- reducing the number of instances of non-compliance with policy;
- limiting the number of incidents resulting in the use of force; and
- ensuring that thorough, timely, written reviews are undertaken by Health Care and Women Offender sectors.

I recommend that this Action Plan include measurable target levels with respect to the number of incidents, the number and type of policy violations and the establishment specific time frames in terms of meeting training requirements. This Action Plan should be finalized by the end of November 2001.

Inmate Injuries and Investigations

a) Institutional Violence

I recommend that the Service take immediate steps to fulfill their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- **the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;**
- **the production on a quarterly basis of analytic reports; and**
- **the review of these reports, as a standing item, at the Executive Committee.**

I recommend that Institutional Violence become a standing item at the Service's Executive Committee commencing in September 2001.

b) Inmate Injuries

I recommend that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- **the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;**
- **the quarterly analysis of the information collected on offender injuries; and**
- **the review by the Service's Executive Committee of the quarterly reports on offender injuries.**

I recommend that the Service's policy on the Reporting Recording and Review of Offender Injuries be issued by October 30, 2001.

c) Suicides

I recommend that the Service immediately implement national policy on the Prevention and Management of Suicides and Self-Injury.

I recommend that the Service immediately initiate a review of the staff training needs associated with the implementation of this policy and provide the necessary resources to meet those needs.

I recommend that all incidents of attempted suicide and self-injury be investigated and that a psychologist, independent of the institution, be a member of the investigative team.

I recommend that the investigations of suicide, attempted suicides and self injury be reviewed nationally on a quarterly basis and that the results of these reviews be a standing agenda item for the Service's Executive Committee.

d) Investigations

I recommend that the specific time frames for the completion of Investigative Reports and the Verification of Action Plans be incorporated into the Service's policy on Investigations.

I recommend that the results of the Service's monitoring of the Investigative Process be reported on a quarterly basis and reviewed by the Executive Committee.

I recommend that all investigative reports into inmate death or serious bodily injury be provided to this Office no later than 45 working days after the incident.

I recommend, with respect to serious bodily injury and investigations convened pursuant to Section 19 of *Corrections and Conditional Release Act*, that Service take immediate steps to ensure that:

- **a reasonable definition of "serious bodily injury" and guidelines on the interpretation of that definition are provided to the field;**
- **the determination on the seriousness of the injury is made by a licensed health care professional;**
- **all S.19 investigations include a health care professional independent of the institution where the incident occurred;**
- **a tracking system is in place at the national level for all investigations of incidents resulting in death and serious bodily injury (S.19 investigations);**
- **all S.19 investigations are reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions produced quarterly; and**
- **quarterly reports on S.19 investigations are provided to the Commissioner.**

I recommend, to further emphasize my position on these matters that the following be standing agenda items at all Senior Management meetings:

- **offender suicides and attempted suicides;**
- **offender death and serious bodily injury;**
- **institutional violence; and**
- **investigations and systemic reviews of incidents resulting in injuries, death and institutional violence.**

Sharing of Information with Police on Release of an Offender

I recommend that, at its earliest possible convenience, CSC implement its policy that, before taking any decision to disclose information pursuant to ss.25 (3) of the CCRA the Service:

- **identify to the offender concerned the information to be disclosed and**
- **provide the offender with a reasonable opportunity to make representations on the appropriateness of disclosing any of the information.**

Allegations of Staff Misconduct

I recommend that the Service fashion a separate and well-publicized policy for investigation of inmate complaints of staff misconduct that will include the elements that we suggested in September 1999, including, at least:

- **early recording by the complainant of relevant information**
- **timely referral of the complainant to Health Services in applicable cases**
- **isolation of the complainant from the accused staff member during the investigation**
- **provision of complete information to police at an early juncture**
- **a timely decision by the Institutional Head on whether to convene an investigation**
- **community representation on investigation panels**
- **copying of all documentation to our Office**

Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions

I recommend that the Service:

- **rescind its policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric hospitals under the guise of "risk assessment"**
- **clarify that all procedures involving significant, and more than transient, treatment, assessment, observation or evaluation by physicians or health care professionals is to be considered treatment for the purposes of s.88 of the *Corrections and Conditional Release Act*, and is thus subject to the informed consent of the inmate involved**
- **ensure staff compliance with the provisions of the CCRA and applicable Provincial health services legislation in all matters governing the admission and treatment of inmates in psychiatric institutions.**

Critical Incident Stress Intervention for Inmates

I recommend that national direction be issued immediately which;

- ensures that critical incident stress management services are mandatoraly offered to offenders and
- provides a clear detailing of the specific services to be available, who is to provide these services and when they are to be provided.

Mental Health Services for Female Offenders

I recommend that the Service immediately initiates an Audit of the mental health programming provided to Women Offenders and that the Audit Team:

- include mental health professionals from outside the Service;
- focus on the standards for the certification and training of mental health professionals providing the services;
- pay specific attention to the mental health services being provided at existing Women's Maximum Security Units; and
- meet with representatives from this Office during the Audit.

I further recommend that the Audit be finalized by November 15, 2001.

Sexual Harassment Policy

I recommend that the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides;

- that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;
- that a copy of all convening orders are forwarded to this Office;
- that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints,
- that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;
- that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalizing the report in order

to provide additional information and comment which will be recorded as part of the final report;
- that a copy of all finalized reports are provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and
- that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.

Classification of Offenders Serving Life Sentences

I recommend that the policy of adjusting the Custody Rating Scale to ensure that offenders serving life sentences for first- and second-degree murder are placed in maximum security penitentiaries for at least two years be immediately rescinded.

Women Offenders

I recommend in addition to an independent Audit of Mental Health Services, that an immediate review be initiated of the Women's Units in Male Penitentiaries, focused on:
- resource levels and staff training requirements to ensure the existence of a safe, secure and humane living and working environment; and
- the provision of programming, cultural and recreational activities consistent with those available within the regional facilities.

I recommend that the Service develop an Action Plan with specific performance measurements and time frames to address:
- the full implementation of the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women;
- the verification and implementation of the security classification tools for women and aboriginal offenders;
- finalizing their review of factors predictive of suicidal and self-injury;
- the provision of a minimum security environment for women consistent with the least restrictive principle of the legislation;
- the high number of visible minority women incarcerated in Federal institutions; and
- the continuing disadvantaged position of Aboriginal Women Offenders in terms of timely conditional release.

I recommend that this Action Plan be finalized and presented to the Service's Senior Management Committee by November 2001.

I recommend that the Service re-visit its rejection of Madame Justice Arbor's recommendation that, the "women's facilities be grouped under a reporting structure independent of the Region, with the Wardens reporting directly to the Deputy Commissioner for Women".

I recommend that the Deputy Commissioner for Women be staffed on a full time basis.

Aboriginal Offenders

I recommend that the Service monitor on an on-going basis the impact of their decisions on the Aboriginal Offender population, focusing on:

- **Segregation**
- **Transfers**
- **Discipline**
- **Temporary Absence/Work Release**
- **Waivers, Postponements and Adjournments of Parole Reviews**
- **Detention Referrals**
- **Suspensions and Revocations of Conditional Release**

I recommend that the results of this monitoring be reported on a quarterly basis and reviewed by the Service's Executive Committee.

I recommend, given the gravity of this issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal Offenders, that:

- **a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels; and**
- **the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and should be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

Recommendations on Case Summaries

Cases on Strip Searches

A. Use of force to effect a strip search

That the Service acknowledge:

- that the provisions of s.50 and 51 of the *Corrections and Conditional Release Act* should have been considered before a decision was taken to authorize the use of force.
- That the use of force was illegal and unreasonable in that, pursuant to s.50 and 51 there were no reasonable grounds to believe that the inmates were carrying contraband in a body cavity

That the Service take measures, including, but not restricted to its proposed Task Force on Strip Searches, to ensure that, within two months, such searches are effected in accordance with law and policy

B. Exceptional strip search

That the Service acknowledge:

- that the search was authorized unreasonably and in a manner contrary to law and to established policy
- that the contents of the post search report were prepared in a manner which is contrary to law
- That the contents of documentation surrounding the search, including the required authorization and reports, were produced in a manner that was contrary to established policy and unreasonable.

That the Service take measures to ensure that, within two months, all such searches be authorized and documented in accordance with law and policy, to be confirmed by a compliance audits of all institutions effected within one year.

Meeting the Needs of Disabled Offenders

I recommend that the Service create accessible environments, as described in the Report of the Older Offenders Division, in CSC premises before the end of 2001.

I further recommend that the Service take measures to ensure that accessible facilities are available in a sufficient number of

Community Residential Facilities to meet needs within the same period.

I recommend that, by the end of 2002, all institutions be rendered accessible to the extent necessary to permit all inmates with disabilities to be placed in institutions in accordance with the criteria for placement of the CCRA and the needs of the offenders concerned.

I recommend that the Service respond at an early juncture to our inquiries in the matters that are currently before the Canadian Human Rights Commission.

Housing of Minors in Penitentiaries

I recommend that the Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit their placement in penitentiaries in association with adults.

Pending the above amendments I recommend that the Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders who are placed in penitentiaries

I recommend that, when appearing in Court for a determination of whether young offenders should be placed in a penitentiary, Service representatives:

- **make it clear that the position of the Service is that placement in penitentiary is never appropriate**
- **underline the lack of specific housing or programming currently available for young offenders**
- **make recommendations to the Court with respect to the above in a proactive fashion rather than respond only to direct questions.**

Access to Traditional Aboriginal Healers (Policy Inertia)

I recommend that the CSC action plan for providing access to aboriginal healers be completed and the measures implemented by October 1, 2001.

STATISTICS

TABLE A
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Administrative Segregation			
Conditions	42	57	99
Placement/Review	145	175	320
Total	**187**	**232**	**419**
Case Preparation			
Conditional Release	169	123	292
Post Suspension	31	13	44
Temporary Absence	49	49	98
Transfer	176	141	317
Total	**425**	**326**	**751**
Cell Effects	186	168	354
Cell Placement	62	43	105
Claims Against the Crown			
Decisions	28	32	60
Processing	52	35	87
Total	**80**	**67**	**147**
Community Programs/Supervision	10	8	18
Conditions of Confinement	132	149	281
Correspondence	58	40	98
Death or Serious Injury	4	2	6
Decisions (General) - Implementation	26	9	35
Diet			
Medical	16	21	37
Religious	13	18	31
Total	**29**	39	68
Discipline			
ICP Decisions	30	15	45
Minor Court Decisions	25	14	39
Procedures	36	31	67
Total	**91**	**60**	**151**
Discrimination	39	13	52
Employment	91	71	162
File Information			
Access - Disclosure	121	69	190
Correction	183	52	235
Total	**304**	**121**	**425**
Financial Matters			
Access	27	39	66
Pay	124	39	163
Total	**151**	**78**	**229**

TABLE A (Cont'd)
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Food Services	18	27	45
Grievance Procedure	157	194	351
Health Care			
Access	225	421	646
Decisions	167	149	316
Total	392	570	962
Mental Health			
Access	10	18	28
Programs	8	5	13
Total	18	23	41
Official Languages	11	4	15
Operation/Decisions of the OCI	28	19	47
Other	59	15	74
Penitentiary Placement	111	84	195
Programs			
Access	117	123	240
Quality/Content	58	39	97
Total	175	162	337
Release Procedures	33	44	77
Safety/Security of Offender(s)	124	86	210
Search and Seizure	21	22	43
Security Classification	105	71	176
Sentence Administration– Calculation	41	36	77
Staff Responsiveness	280	141	421
Telephone	83	90	173
Temporary Absence Decision	79	88	167
Transfer			
Decision—Denials	143	104	247
Implementation	61	79	140
Involuntary	206	142	348
Total	410	325	735
Urinalysis	28	22	50
Use of Force	14	26	40
Visits			
General	167	184	351
Private Family Visits	109	112	221
Total	276	296	572

TABLE A (Cont'd)
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Outside Terms of Reference			
Conviction/Sentence—Current Offence	17	-	17
Immigration/Deportation	11	-	11
Legal Counsel-- Quality	6	-	6
Outside Court-- Access	20	-	20
Parole Decisions	199	-	199
Police Actions	17	-	17
Provincial Matter	16	-	16
GRAND TOTAL	4630	3775	8405

(1) See Glossary
(2) I/R: Immediate Response - see Glossary
(3) INV: Investigation - see Glossary

GLOSSARY

Contact: Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

Immediate Response: A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.

Investigation: A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

TABLE B
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	# of contacts	# of interviews	# of days spent in institution
Women's Facilities			
Edmonton Women's Facility	39	19	3
Regional Reception Centre (Québec)	22	9	4
Grand Valley	168	90	10
Isabel McNeill House	6	0	0
Joliette	156	67	8
Okimaw Ohci Healing Lodge	18	11	2
Nova	86	33	4
Prison for Women	1	0	0
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	28	14	3
Saskatchewan Penitentiary	44	18	3
Springhill	64	19	4
Total	**632**	**280**	**41**
ATLANTIC			
Atlantic	276	122	11
Dorchester	323	130	13
Springhill	136	58	9
Westmorland	47	24	5
Region Total	**782**	**334**	**38**
ONTARIO			
Bath	140	42	5
Beaver Creek	76	25	3
Collins Bay	120	30	3
Fenbrook	399	145	18
Frontenac	49	36	4
Joyceville	362	100	11
Kingston Penitentiary	581	234	21
Millhaven	209	38	6
Pittsburgh	43	10	2
Regional Treatment Centre	35	18	3
Warkworth	323	131	13
Region Total	**2337**	**809**	**89**
PACIFIC			
Elbow Lake	19	12	3
Ferndale	29	12	2
Kent	177	42	4
Matsqui	66	14	2
Mission	91	24	2

TABLE B (cont'd)
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	# of contacts	# of interviews	# of days spent in institution
Mountain	129	46	3
Regional Health Centre	106	44	3
William Head	68	35	6
Region Total	**685**	**229**	**25**
PRAIRIE			
Bowden	286	97	18
Drumheller	202	80	17
Edmonton	330	110	12
Grande Cache	188	82	10
Pê Sâkâstêw Centre	9	4	4
Regional Psychiatric Centre	125	69	5
Riverbend	34	12	3
Rockwood	21	7	3
Saskatchewan Penitentiary	323	92	10
Stony Mountain	277	102	12
Region Total	**1795**	**655**	**96**
QUEBEC			
Archambault	176	46	5
Cowansville	214	101	8
Donnacona	152	93	8
Drummondville	170	61	9
Federal Training Centre	138	78	6
La Macaza	189	147	13
Leclerc	298	108	10
Montée St-François	84	33	4
Port Cartier	282	98	11
Regional Reception Centre/SHU Québec	280	81	9
Ste-Anne des Plaines	81	32	3
Region Total	**2064**	**878**	**86**
GRAND TOTAL	**8295***	**3185**	**375**

*Excludes 64 contacts in CCC's and CRC's and 46 contacts in provincial institutions

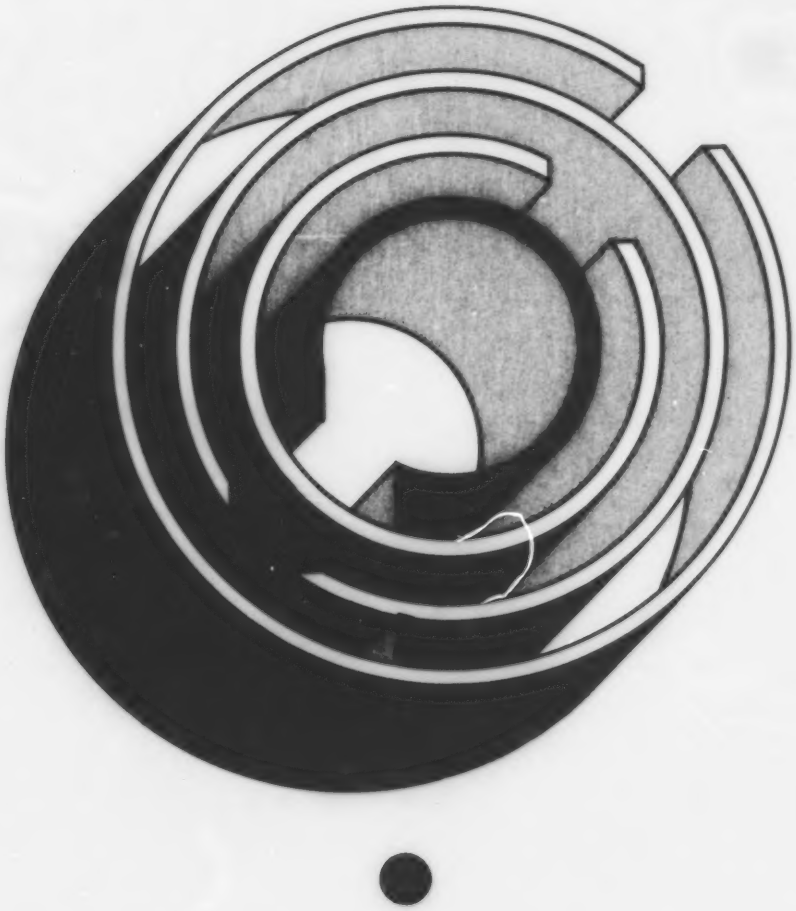
TABLE C
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION

Region	*Total number of contacts* (*)	*Inmate Population* (**)
Maritimes	782	1154
Québec	2064	3361
Ontario	2337	3290
Prairies	1795	3118
Pacific	685	1813
TOTAL	**7663**	**12736**

(*) Excludes 742 contacts from CCC/CRC's, provincial institution and FSW facilities.

(**) As of 13 March 2001, according to April, 2001 Performance Measurement Report issued by the Correctional Service of Canada.

Canada



Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2000-2001

L'Enquêteur correctionnel
Canada

RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2000-2001

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2001

N° de cat. JA1-2001
ISBN 0-662-65837-X

Internet : www.oci-bec.gc.ca

L'Enquêteur correctionnel
Canada

275 rue Slater
Suite 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

The Correctional Investigator
Canada

275 Slater Street
Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

Le 29 juin 2001

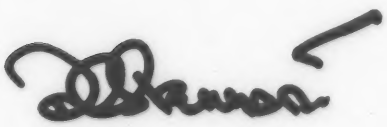
L'honorable Lawrence MacAulay
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellingtont
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et de la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le vingt-huitième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,



R.L. Stewart

TABLE DES MATIÈRES

Opérations 1
Questions à l'étude 4
1. Unité spéciale de détention (USD) 5
2. Rémunération des détenus 8
3. Procédure de règlement des griefs des détenus 9
4. Préparation des cas et accès aux programmes 11
5. Double occupation des cellules 13
6. Transfèrements 13
7. Normes et directives en matière de sécurité préventive 15
8. Recours à la force 16
9. Blessures subies par les détenus et enquêtes 17
   - Violence dans les établissements 18
   - Blessures subies par les détenus 19
   - Suicides 20
   - Enquêtes 21
10. Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant 23
11. Accusations d'inconduite portées contre le personnel 25
12. Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques 28
13. Gestion du stress à la suite d'un incident critique: intervention auprès des détenus 30
14. Procédure de fouille abusive et dénigrante 32
15. Services de santé mentale pour délinquantes 33
16. Politique relative au harcèlement sexuel 36
17. Classement des délinquants condamnés à perpétuité 38
18. Délinquantes 42
19. Délinquants autochtones 45

État des résumés de situations présenté dans le rapport annuel de 1999-2000 48
- Fouilles à nu 48
- Satisfaire aux besoins des délinquants handicapés 50
- Logement de mineurs dans des pénitenciers 53
- Accès à des guérisseurs autochtones 55

Questions en cours 57
- a) Isolement préventif 57
- b) Renseignements médicaux confidentiels 59
- c) Délinquants âgés 60
- d) Maladies infectieuses 60

Conclusion 62
Résumé des recommandations 63
Statistiques 75

L'enquêteur correctionnel est chargé, en vertu de la Partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Sa fonction première consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il a également l'obligation d'examiner les politiques et les pratiques du SCC donnant lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et y porter remède; il doit également faire des recommandations en ce sens.

L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Cela signifie qu'il lui faut aller au-delà des aspects juridiques, pratiques ou de politique du secteur de préoccupation examiné. Il doit exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des mesures prises, en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques. Cela exige également de la part des institutions visées une réponse qui soit juste, transparente et responsable.

OPÉRATIONS

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a pour mandat d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. La partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui régit le fonctionnement du Bureau de l'enquêteur correctionnel, est très semblable aux dispositions de la plupart des lois provinciales créant un poste d'ombudsman, quoique dans le cas présent, notre mandat se borne à faire enquête sur les activités d'une seule entité administrative et à rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un seul ministre. Comme pour tous les mandats d'ombudsman, la « fonction » de l'enquêteur correctionnel est définie à dessein dans les termes les plus larges :

> *L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.*

Une enquête peut être instituée en réponse à une plainte ou à l'initiative de l'enquêteur correctionnel, et ce dernier est seul habilité à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière.

Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur dispose d'une autorité considérable pour exiger la production d'informations, et peut même tenir une audience officielle avec interrogatoire sous serment. L'intégrité de la fonction de l'enquêteur est protégée, et son autorité tempérée, par la stricte obligation qu'il a de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions à ce qui est nécessaire pour faire avancer l'enquête et pour motiver ses conclusions et ses recommandations. De plus, la divulgation d'informations à toutes les parties est régie par les considérations et dispositions de sécurité que contiennent la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information.

Ces dispositions régissant la divulgation d'informations sont consolidées par les dispositions de la partie III de la Loi qui empêchent quiconque de citer l'enquêteur à comparaître dans des poursuites judiciaires et qui portent que nos procédures ne peuvent ni compromettre les appels ou recours devant les tribunaux ou en vertu de toute autre loi, ni être compromises par ces appels ou recours.

Ces mesures visent à protéger l'intégrité de nos procédures, qu'il s'agisse d'un processus de « divulgation » ou d'une obligation au titre de la procédure, que prévoient d'autres processus, toutes choses qui pourraient mettre en péril notre fonction d'ombudsman.

Les observations et les constatations de l'enquêteur correctionnel, à la suite d'une enquête, ne se limitent pas à déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était contraire à la loi ou à la politique. Conformément au caractère délibérément général de son mandat d'ombudsman, l'enquêteur correctionnel peut déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était « déraisonnable, injuste, oppressant, abusivement discriminatoire, ou fondé en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait »; ou qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé « à des fins irrégulières, pour des motifs non pertinents, compte tenu de considérations non pertinentes, ou sans fourniture de motifs ».

L'article 178 de la Loi porte que, si l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'un problème existe, le commissaire du Service correctionnel sera informé de cette opinion et de ses motifs. L'enquêteur a toujours eu pour pratique de tenter de résoudre les problèmes par la consultation au niveau de l'établissement et de la région avant de les signaler au commissaire. Même si nous allons continuer de nous adresser aux niveaux de direction compétents à l'intérieur du Service pour le règlement des plaintes et des enquêtes, je crois que cette disposition m'oblige à porter à l'attention du commissaire en temps opportun les « problèmes » des délinquants qui n'ont pas été résolus.

La Loi précise également que l'enquêteur correctionnel, lorsqu'il informe le commissaire de l'existence d'un problème, peut faire toute recommandation qu'il juge utile. Même si de telles recommandations ne sont pas exécutoires, conformément à son mandat d'ombudsman, l'enquêteur ne peut agir que s'il peut mener une enquête approfondie et objective sur toute la gamme des mesures administratives et présenter ses constatations et ses recommandations à tous les décideurs intéressés, ce qui comprend le Parlement, afin d'obtenir des correctifs raisonnables si les tentatives antérieures en ce sens ont échoué.

Une étape importante de ce processus se trouve décrite à l'article 180 de la Loi qui oblige l'enquêteur correctionnel à informer le ministre si aucune action, qui semble à l'enquêteur convenable et indiquée, n'est prise par le commissaire dans un délai raisonnable. Les articles 192 et 193 complètent ce processus dans la mesure où ils obligent le ministre à déposer devant chaque chambre du Parlement, dans un délai prescrit, le rapport annuel et tout rapport spécial de l'enquêteur correctionnel.

Sur le plan opérationnel, la fonction première de l'enquêteur correctionnel consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il lui incombe également d'examiner les politiques et les pratiques du Service à l'origine des plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède; il a également l'obligation de faire des recommandations en ce sens.

F2

Le Bureau procède à un examen préliminaire de toutes les plaintes qu'il reçoit pour en avoir une idée précise. Ces recherches faites, s'il est établi que la plainte n'est pas de son ressort, il informe le plaignant des recours qui s'offrent à lui et l'aide à s'en prévaloir si nécessaire. Dans les cas qui relèvent de son mandat, il informe le plaignant des politiques et des pratiques du Service qui ont trait à sa plainte. Une entrevue a lieu au cours de laquelle le délinquant est encouragé à recourir à la procédure de règlement des griefs du Service pour obtenir satisfaction. Même si nous encourageons le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si nous déterminons au cours de l'examen préliminaire que le délinquant ne veut pas ou ne peut pas obtenir raisonnablement satisfaction en ayant recours à la procédure de règlement des griefs, ou si la plainte fait déjà l'objet d'un examen au sein du Service, nous exerçons notre discernement et prenons les mesures voulues pour nous assurer qu'on donne satisfaction au plaignant.

En plus de donner suite aux plaintes, les enquêteurs rencontrent régulièrement des comités de détenus et d'autres organismes de défense des délinquants, et ils font dans chaque établissement, deux fois l'an, des visites annoncées au cours desquelles ils rencontrent tout détenu ou groupe de détenus qui souhaite les voir. Au cours de l'année visée par le présent rapport, nous avons eu plus de trois cents réunions avec diverses organisations de délinquants, y compris des comités de détenus, des groupes de détenus condamnés à l'emprisonnement à vie, des associations de détenus noirs et des fraternités et sororités autotochtones.

La grande majorité des questions soulevées par les plaintes de détenus sont abordées au niveau de l'établissement au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en jeu est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, avec une recommandation précise pour examen et mesure corrective. Si, de l'avis de l'enquêteur correctionnel, le Service ne prend pas, à ce niveau, des mesures raisonnables en temps opportun, la question sera renvoyée au ministre et elle pourra être exposée en détail dans un rapport annuel ou spécial.

Au cours de la dernière année, le Bureau a reçu 8 405 plaintes, ses enquêteurs ont consacré de 375 jours à des enquêtes dans des pénitenciers fédéraux et mené plus de 3 100 entrevues de détenus et de 1 550 entrevues auprès du personnel des établissements et des régions. Ces chiffres sont sensiblement plus élevés que l'an passé. Je tiens à profiter de l'occasion pour remercier officiellement mes employés pour le professionnalisme et le dévouement dont ils ont fait preuve dans la gestion d'un nombre de cas sans cesse croissant. Les plaintes portent encore sur des problèmes persistants dont nous avons fait état dans les rapports annuels antérieurs. On trouvera dans la partie intitulée « Statistiques », la ventilation des plaintes, la suite qui leur a été donnée et des données sur les visites aux établissements et les entrevues.

Questions à l'étude

Avant-propos

La dernière année a été à la fois productive et exigeante. Non seulement le nombre de plaintes des délinquants s'est sensiblement accru, mais aussi le bureau de l'enquêteur correctionnel étudie actuellement plus de questions que jamais en ce qui concerne le Service correctionnel du Canada.

Le Service correctionnel du Canada est un organisme de service dont les politiques et les décisions ont une incidence directe et immédiate sur la population de délinquants dont il a la charge. Par conséquent, le Service doit veiller à ce que ses processus d'examen et de prise de décisions lui permettent d'aborder et de régler les problèmes qui surviennent de façon rapide. Il doit aussi veiller à ce que les renseignements sur lesquels il fonde ses décisions correspondent à sa réalité opérationnelle. Or, si je constate des progrès sur certaines questions, il n'en reste pas moins que les réalités bureaucratiques et opérationnelles du Service sont telles que celui-ci doit prendre des mesures nettement plus énergiques pour donner suite aux sujets de préoccupation soulevés par les délinquants ou au nom de ceux-ci.

On a tendance à perdre de vue les préoccupations des délinquants quand vient le temps d'examiner les questions exposées ici. Cependant, à mon sens, ces préoccupations doivent être au coeur même du processus. Le bureau de l'enquêteur correctionnel a pour principale fonction de faire enquête sur les plaintes des délinquants et de tenter d'y trouver une solution. Je me dois aussi d'examiner les politiques et les pratiques du Service en ce qu'elles se rapportent aux sujets de préoccupation soulevés par chaque plainte, puis de recommander des mesures susceptibles d'assurer la mise au jour et la résolution rapides de tout problème systémique.

Dans le présent rapport annuel, je décris brièvement les questions à l'étude et je recommande des mesures précises à prendre afin de résoudre les sujets de préoccupation qui entourent chaque question. J'ai invité la commissaire du Service correctionnel du Canada à commenter mes recommandations et je me ferai un plaisir de passer en revue avec elle la réponse du Service au présent rapport.

1. Unité spéciale de détention (USD)

Située au centre régional de réception, à Sainte-Anne-des-Plaines (Québec), l'unité spéciale de détention a le plus haut niveau de sécurité de tous les établissements du Service. Au 31 mars 2001, elle accueillait 90 détenus, par rapport à 65 détenus en mars 1998.

L'unité spéciale de détention a pour mandat de « créer un milieu où on encourage et où on aide les détenus dangereux à agir de façon responsable afin de favoriser leur intégration dans un établissement à sécurité maximale ». Le Service juge qu'un délinquant est dangereux « si son comportement est tel qu'il a causé la mort ou un tort considérable ou qu'il compromet sérieusement la sécurité des autres ».

Les sous-commissaires régionaux du Service peuvent transférer un délinquant à l'unité spéciale de détention pour l'y faire évaluer. Conformément aux politiques de l'organisme, avant son transfèrement, le délinquant est mis en isolement dans un établissement à sécurité maximale de sa région. Pour diverses raisons, y compris la nécessité pour le délinquant de répondre à des accusations au criminel, celui-ci peut passer bien plus d'un an en isolement.

Récemment encore, la décision de placer un délinquant jugé « dangereux » dans l'unité spéciale de détention ou de l'en sortir appartenait en définitive au Comité national de révision (CNR). Présidé par un sous-commissaire adjoint, le CNR comptait aussi au moins deux directeurs d'établissement à sécurité maximale et le directeur adjoint de l'unité spéciale de détention.

En février 2001, le Service correctionnel du Canada a modifié ses politiques de manière à retirer ce pouvoir décisionnel suprême au Comité national de révision pour le confier à la sous-commissaire principale. Le CNR porte désormais le nom de Comité consultatif de l'USD, et il a pour nouveau mandat d'examiner chaque cas, puis de soumettre des recommandations à la sous-commissaire principale. En outre, c'est maintenant à la commissaire du Service que les détenus doivent adresser leurs griefs en ce qui concerne les décisions prises relativement à l'unité spéciale de détention.

Au fil des ans, le Bureau a soulevé des préoccupations quant aux questions suivantes :

- l'efficacité de la politique qui régit l'unité spéciale de détention, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elle permet à l'USD de remplir son mandat;
- la participation chroniquement faible des détenus aux programmes offerts à l'unité spéciale de détention;
- l'absence de programmes créés expressément pour répondre aux besoins précis des détenus placés dans l'unité spéciale de détention;

- l'équité de la prise de décisions et des possibilités de recours offertes aux détenus de l'USD;
- le nombre de détenus de l'USD remis directement en liberté.

Je continue d'entretenir de sérieux doutes quant à l'efficacité de la politique du Service qui consiste à réunir tous les détenus dits « dangereux » dans le même établissement. Comme je l'ai déjà fait valoir, cette pratique a pour effet d'étiqueter ces délinquants comme étant les « pires parmi les pires » et de créer entre eux une solidarité qui va à l'encontre de l'objectif explicite de l'USD. C'est en partie à ce sentiment de solidarité qu'il faut attribuer la participation chroniquement faible des détenus de l'USD aux programmes offerts à l'établissement.

Malgré la recommandation formulée en ce sens en 1999 par son propre groupe d'examen, le Service n'a toujours pas créé de programmes expressément destinés aux détenus de l'USD. Cela dit, j'apprends que le Service vient de demander à un agent de programmes « de voir quels sont les principaux besoins des détenus de l'USD et de formuler une stratégie de financement [afin d'y répondre] ». Aucun délai n'a été fixé pour l'exécution de ces tâches.

Pour ce qui est de mes réserves quant au fait de remettre des détenus de l'USD directement dans la société, on me dit que des pratiques ont été adoptées qui « inciteront les décideurs à songer plus activement à transférer le détenu de l'USD vers un autre établissement correctionnel avant sa date de remise en liberté ». Le Service ajoute qu'il « déploie et continuera de déployer tous les efforts voulus pour faire en sorte que chaque détenu soit transféré de l'USD, au moins quatre mois avant sa date de libération, vers un établissement à sécurité maximale dans la région où il sera remis en liberté ».

Les décisions prises à l'égard de l'unité spéciale de détention, y compris celles rendues par les sous-commissaires régionaux, ont des répercussions considérables non seulement sur les conditions de détention des délinquants visés, mais aussi sur le moment où chaque détenu retrouvera sa liberté. Pour réagir à des préoccupations soulevées quant à l'équité et à l'impartialité de la prise de décisions relatives à l'USD, le Service a modifié ses politiques en 1996 afin de donner aux détenus touchés la possibilité de comparaître devant les décideurs. Pour renforcer l'impartialité et l'équité de ce processus, le sous-comité parlementaire chargé de l'examen de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* a recommandé dans son rapport de mai 2000 que des intervenants de l'extérieur du SCC siègent au Comité national de révision. Dans sa réponse publiée en novembre 2000, le gouvernement s'est dit favorable à cette recommandation et a ajouté qu'« accroître la transparence et renforcer l'obligation de rendre compte sont des moyens efficaces d'assurer l'équité administrative ». En mai comme en novembre, le pouvoir décisionnel en ce qui concerne l'unité spéciale de détention appartenait encore au Comité national de révision.

Ainsi, la décision récente de confier le pouvoir décisionnel à la sous-commissaire principale ne prévoit pas la possibilité pour le détenu de faire des observations directement au décideur. Elle ne permet pas non plus à des intervenants de l'extérieur du Service de participer à l'organe décisionnel. Je la vois donc comme un recul par rapport aux mesures instaurées en 1996 afin d'assurer l'équité du processus. De plus, j'estime qu'elle va à l'encontre de la recommandation formulée par le sous-comité parlementaire.

Le Service a fait les observations suivantes sur la question :

> Le principe de l'équité administrative continue de s'appliquer, puisque le délinquant peut demander de s'entretenir avec deux membres du Comité national de révision ou présenter des observations écrites au CNR avant qu'une décision ne soit prise. [...] La teneur de l'entretien et les observations du détenu sont communiquées à la sous-commissaire principale, qui en tient compte quand elle prend sa décision. [...] Dans un avenir prochain, nous examinerons la question de la participation d'intervenants externes au CNR, ainsi que d'autres modifications nécessaires de nos politiques. Nous continuons de nous efforcer d'accroître la transparence et l'ouverture des audiences relatives à l'USD. À cette fin, nous invitons régulièrement des membres des comités consultatifs de citoyens à participer à l'examen des cas des détenus touchés et à prendre part aux discussions.

En plus de me préoccuper de l'équité administrative du processus, j'ai des doutes quant à la possibilité d'y faire participer des membres des comités consultatifs de citoyens. Le mandat actuel de ces comités ne prévoit pas leur intervention dans l'examen des cas des délinquants, ni la communication aux membres des CCC de renseignements confidentiels ou personnels sans le consentement du détenu visé.

Dans son examen actuel des politiques qui régissent l'USD, je recommande au Service de se pencher sur :

- **la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite;**
- **le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD;**
- **les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;**
- **la possibilité de faire participer des membres des comités consultatifs de citoyens à l'examen des cas des détenus de l'USD;**
- **l'équité, l'ouverture et l'imputabilité de la prise de décisions actuelle, y compris des possibilités de recours rapides et clairement définies;**

- **la mise en place d'un protocole d'examens mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant d'être envoyés à l'USD pour se faire évaluer.**

En outre, je recommande que les conclusions de l'examen de ces questions et les politiques adoptées en conséquence soient publiées avant le 2 octobre 2001.

2. Rémunération des détenus

Les salaires versés aux détenus sont les mêmes qu'en 1986, alors que les prix des articles vendus à la cantine ont presque doublé. En outre, depuis dix ans, le Service a cessé de fournir un certain nombre d'articles de santé et d'hygiène personnelle aux détenus, que ceux-ci doivent désormais acheter.

Ces faits soulèvent des préoccupations sur deux plans :

- D'abord, en ce qui touche les opérations des établissements; la rémunération insuffisante des détenus favorise et entretient une économie clandestine illicite.
- Ensuite, pour ce qui est de la mise en liberté des délinquants; leur rémunération insuffisante les empêche de faire les économies nécessaires en vue de leur réinsertion sociale.

Reconnaissant l'existence de cette situation, le Service a proposé, il y a trois ans, « l'augmentation de tous les niveaux de rémunération, l'indexation annuelle du régime de rémunération des détenus et l'augmentation de leur pouvoir d'achat pour compenser le coût de certains produits et services [les articles de santé et d'hygiène personnelle] ».

Je viens d'apprendre que, depuis le 1er avril 2001, les détenus reçoivent, pour chaque période de rémunération, un crédit de 4 $ afin d'acheter des articles essentiels de santé et d'hygiène personnelle. Si cette mesure peut apporter une certaine aide aux détenus, elle est loin de remédier à tous les sujets de préoccupation liés à la rémunération des détenus. Or, on me dit aussi que le Service considère l'affaire comme classée et ne prévoit plus aucune mesure à cet égard.

D'évidence, le Service n'entend pas donner suite à ses propositions d'augmenter les niveaux de rémunération des détenus et de les indexer de façon annuelle. Pourtant, personne n'a jugé bon de m'expliquer les raisons de cette volte-face.

Une fois de plus, je recommande que le Service :

- **augmente immédiatement les niveaux de rémunération de tous les détenus et adopte des dispositions d'indexation connexes;**
- **vérifie si les délinquants disposent d'assez d'argent au moment de leur mise en liberté.**

Le système téléphonique Millennium adopté par le Service en janvier 1998 a également été source de préoccupations. Il s'agit ni plus, ni moins d'un système de sécurité, mais dont la mise en application s'est traduite par l'accroissement marqué des coûts des communications téléphoniques pour les détenus et leurs familles. Par exemple, dans certaines régions, le coût d'un appel local est passé de 0,25 $ à 2 $.

En janvier 2000, le Service a lancé un appel d'offres afin de trouver un fournisseur qui puisse lui assurer la poursuite de tels services téléphoniques sécurisés. On m'a fait savoir que les propositions recueillies ramèneraient les coûts des communications téléphoniques à ce qu'on paie dans la collectivité. L'an dernier, comme la question du système téléphonique était déjà à l'étude depuis deux ans, j'avais proposé que le Service, pour être juste, défraie les détenus d'une partie des coûts de leurs communications téléphoniques et ce, jusqu'à ce qu'on mette en place le nouveau système.

En guise de réponse, le Service m'a indiqué que le choix du fournisseur retenu pour le nouveau système téléphonique faisait l'objet d'un appel et que, « d'ici le règlement de l'appel, il [n'était] pas prévu de défrayer les délinquants des coûts de leurs appels ».

Le retard occasionné par la contestation du choix de l'entrepreneur n'est nullement la faute des délinquants ou de leur famille. Ce sont pourtant eux qui continuent de souffrir de l'absence d'un système téléphonique aux tarifs abordables. La mise en application du système Millennium remonte déjà à plus de trois ans.

Je recommande que le Service accorde une subvention immédiate aux détenus afin de faire correspondre les coûts de leurs communications téléphoniques à ceux qu'on paie dans la collectivité.

3. Procédure de règlement des griefs des détenus

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* oblige le Service à prévoir une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants sur les questions relevant de la commissaire. La Loi précise aussi que les délinquants doivent avoir libre accès à cette procédure sans crainte de représailles.

Comme je l'ai déjà fait valoir, le bureau de l'enquêteur correctionnel a un intérêt direct à veiller à ce que le Service dispose d'une procédure interne de règlement des griefs qui soit juste et expéditive, et qui permette de donner suite aux plaintes des détenus et de cerner et de régler les problèmes systémiques. Étant donné que plus de 20 000 délinquants sont actuellement sous responsabilité fédérale, nous ne pouvons pas et n'étions jamais censés devenir le principal examinateur des plaintes formulées par les détenus. Pour être efficace, la procédure de règlement des griefs doit permettre au Service de traiter les plaintes des détenus de façon rapide, rigoureuse et objective, et de manière que les délinquants sachent que tel est le cas.

Si nous constatons certaines améliorations, la procédure de règlement des griefs suivie par le Service continue de susciter les préoccupations suivantes :

- Les établissements et les administrations régionales mettent encore bien trop de temps à répondre aux plaintes des délinquants.
- Les gestionnaires ne semblent pas faire grand-chose pour analyser les données sur les griefs, et la haute direction ne semble guère donner de directives pour régler les problèmes cernés.
- Le Service a rejeté les recommandations de la juge Arbour selon lesquelles la commissaire du Service et la sous-commissaire pour les femmes devraient soit répondre personnellement aux griefs dont elles sont saisies, soit demander à une instance externe au Service de les régler.
- La procédure actuelle ne répond pas de façon convenable aux préoccupations des délinquants autochtones et des délinquantes.

Le Service a récemment amorcé des examens sur certaines de ces questions, mais les sujets de préoccupation subsistent.

Je recommande :

- **que le Service prenne des mesures immédiates pour éliminer l'arriéré des griefs à traiter;**
- **que le Service établisse des directives qui obligent les secteurs des soins de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser l'ensemble des données sur les griefs de façon trimestrielle;**
- **que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe;**
- **que la Direction des questions autochtones transmette la version définitive de son examen actuel de la procédure de règlement des griefs à tous les organismes qui défendent les intérêts des détenus autochtones.**

- **qu'un examen soit effectué, non pas par le Secteur des délinquantes, afin de déterminer l'efficacité des suites données aux plaintes des délinquantes par les établissements qui les hébergent, et que l'examen s'intéresse tout particulièrement au règlement des plaintes formulées par les détenues incarcérées dans des pénitenciers pour hommes.**

Je recommande que ces mesures soient prises d'ici le 31 octobre 2001.

On vient de m'apprendre que le Secteur de l'évaluation du rendement du Service termine un rapport de vérification de la procédure de règlement des griefs, qu'il doit publier avant la fin juin 2001. C'est avec grand intérêt que j'examinerai ce rapport avec le Service.

Je recommande que le rapport de vérification de la procédure de règlement des griefs attendu en juin 2001 soit communiqué à tous les comités de détenus afin qu'ils puissent faire des observations à son sujet.

4. Préparation des cas et accès aux programmes

Les préoccupations soulevées ici concernent la capacité qu'a le Service d'offrir aux délinquants des programmes qui répondent à leurs besoins et de préparer leurs cas de façon rapide et rigoureuse en vue de la prise de décisions en matière de mise en liberté sous condition.

J'ai toujours reconnu la complexité de cette question, l'interaction des nombreux facteurs en jeu et l'incidence de ceux-ci sur l'efficacité de la gestion des cas et l'exécution des programmes. Au fil des ans, j'ai reconnu aussi les diverses mesures prises par le Service pour régler les problèmes liés à cette question. Cependant, notre examen des plaintes des délinquants et notre analyse des données recueillies par le Service m'indiquent que, malgré les nombreux changements apportés au cours des années aux politiques et aux façons de faire, la situation demeure inchangée.

Dans le rapport de l'an dernier, j'ai formulé un certain nombre d'observations sur les taux de renonciation et de report concernant les examens de la Commission nationale des libérations conditionnelles, sur le nombre de détenus restés en incarcération après leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle et sur les longues listes de délinquants qui attendent d'être admis à des programmes. En outre, j'ai fait valoir que les délinquants autochtones sont désavantagés, dans la mesure où ils n'accèdent pas aussi rapidement à la mise en liberté sous condition.

J'ai terminé mes remarques l'an dernier en disant ce qui suit : « Au cours de la dernière décennie, les réponses du Service à la question de la préparation des cas et de l'accès aux programmes ont toujours été formulées au futur, sans indication claire quant aux effets des changements antérieurs ou des résultats escomptés des changements proposés. Les choses n'ont pas changé. »

Encore une fois cette année, le Service n'a donné aucun détail sur les fruits de ses efforts antérieurs ou les résultats escomptés des mesures prévues. La situation décrite l'an dernier ne s'est guère améliorée :

- Les taux de renonciation à l'examen en vue de la libération conditionnelle totale et les taux de report de cet examen ont progressé.
- Les taux de renonciation à l'examen en vue de la libération conditionnelle totale chez les détenus autochtones ont également augmenté, atteignant 31,6 %, par rapport à 20,3 % pour les détenus non autochtones.
- Des 2 753 examens en vue de la libération conditionnelle totale prévus au quatrième trimestre de l'exercice 2000-2001, 1 250 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un report.
- Le nombre de détenus restés en incarcération après la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale est demeuré à peu près inchangé, quoique la proportion des délinquantes dans cette catégorie s'est accrue de 5 %.
- En janvier 2001, la proportion des délinquants autochtones toujours incarcérés après la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale (73 %) était nettement plus élevée que la même proportion chez les délinquants non autochtones (58 %).
- Le nombre de détenus qui bénéficient de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur a régressé de façon considérable et les délinquants autochtones sont sensiblement sous-représentés dans ces programmes.

Pour répondre à nos soucis touchant l'accès aux programmes au moment voulu et l'effet préjudiciable des longues listes d'attente pour l'admission aux programmes sur les décisions de mise en liberté sous condition, le Service a indiqué qu'il crée un système d'établissement de rapports sur les activités liées aux programmes qui doit être en place au début de l'été 2001.

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment voulu qui porte sur :

- **la capacité d'accueil des programmes actuels, la longueur des listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;**
- **les raisons précises des reports et des renonciations, et les mesures requises pour en réduire le nombre;**

- **les causes du recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître le recours à ces régimes;**
- **les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont défavorisés en ce qui concerne l'accès à la mise en liberté sous condition au moment opportun, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.**

Je recommande que cet examen soit mené à terme, y compris des plans d'action circonstanciés, avant le 15 novembre 2001.

5. Double occupation des cellules

L'an dernier, comme je l'avais fait dans des rapports annuels précédents, j'ai recommandé au Service d'abandonner sur-le-champ la pratique de la double occupation des cellules réservées à la population carcérale non générale.

En mars 2001, la commissaire a formulé la réponse suivante à ce sujet :

> « Tous les efforts destinés à éliminer la double occupation des cellules d'isolement préventif demeurent prioritaires. Des plans ont été établis à cette fin et ils sont actuellement à l'étude, si bien que la double occupation des cellules d'isolement préventif et la capacité d'y recourir seront éliminées d'ici septembre 2001. Déjà, les unités de santé mentale n'y recourent plus, ce qui n'est cependant pas le cas dans certaines unités de réception. Dans le cadre de l'examen dans tout le Service du recours à la double occupation des cellules, nous élaborons et examinons des plans qui visent à réduire et à éliminer la double occupation des cellules dans ces unités. »

Il s'agit d'un pas en avant. Je loue les efforts de la commissaire dans ce dossier et je me ferai un plaisir d'examiner avec le Service ses plans pour éliminer la double occupation des cellules dans les unités de réception.

6. Transfèrements

Les décisions relatives aux transfèrements sont sans doute les plus importantes prises par le Service au cours de l'incarcération du délinquant. Qu'il s'agisse de son placement pénitentiaire initial, de son transfèrement non sollicité vers un établissement à sécurité plus élevée ou du refus de le transférer vers un établissement à sécurité moins élevée, ces décisions non seulement ont une incidence sur la possibilité qu'a le délinquant de participer à des programmes ou de voir sa famille, mais elles influent directement aussi sur ses chances de bénéficier de la mise en liberté sous condition.

L'an dernier, j'ai terminé mes observations sur la question en disant que je n'étais pas du tout convaincu que le Service était en mesure de veiller à ce que le processus décisionnel concernant le transfèrement des détenus soit rigoureux, objectif et rapide ou d'exercer un contrôle raisonnable afin que le processus de transfèrement respecte les dispositions d'équité administrative décrites dans sa politique sur les transfèrements.

En octobre 1999, le Service a révisé à fond sa politique sur les transfèrements. L'an dernier, j'ai recommandé qu'il procède immédiatement à l'évaluation de la nouvelle façon de faire issue de la révision de la politique. Les préoccupations suivantes ont été soulevées à l'égard des transfèrements :

- la période, plus longue que nécessaire, passée dans les centres de réception avant le placement initial;
- la rigueur, l'objectivité et la rapidité du processus menant aux décisions de transfèrement;
- le nombre de délinquants placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;
- la qualité toujours douteuse des données sur les transfèrements que le Service utilise pour surveiller le processus;
- le nombre de transfèrements imposés à des délinquants autochtones.

Par ailleurs, nous avons appris récemment qu'il reste à donner suite à un grand nombre de transfèrements interrégionaux. Ainsi, de nombreux détenus dont le transfèrement à un établissement d'une autre région a été approuvé languissent dans des unités d'isolement à attendre qu'on procède à leur transfèrement.

Répondant à ma recommandation d'entreprendre l'évaluation immédiate des nouvelles pratiques, le Service m'a fait savoir en mars 2001 qu'il terminerait son évaluation du processus de transfèrement avant mars 2002.

Nous avons tenté sans succès d'obtenir du Service des détails sur le cadre proposé pour l'évaluation et sur les éléments particuliers du processus de transfèrement que le Service entend évaluer. Vu la qualité suspecte des données* qu'il recueille sur les transfèrements, j'ai de sérieux doutes quant à la capacité du Service d'effectuer une évaluation judicieuse de son processus de transfèrement.

---

*Document de juin 2001 sur les résultats corporatifs du SCC

« La qualité des données sur les transfèrements est depuis longtemps mise en doute, notamment en raison de l'absence d'une définition précise des termes transfèrement sollicité et transfèrement imposé. Les mandats émis et non exécutés ou annulés (327 en 2000-2001), les transfèrements des établissements de réception pour des motifs autres que le placement pénitentiaire (259), les décisions prises avant une requête (184) et les décisions prises après plus de 120 jours suivant la requête .... constituent également des problèmes importants. »

En ce qui touche le processus de transfèrement, je recommande que le Service :

- **vérifie immédiatement la validité de ses données sur les transfèrements et détermine les mesures nécessaires pour en assurer l'exactitude future;**
- **établisse d'ici le 20 septembre 2001 le cadre de l'évaluation du processus de transfèrement de manière à remédier aux préoccupations soulevées;**
- **termine son évaluation du processus d'ici le 20 décembre 2001, y compris des plans d'action concrets.**

En outre, je recommande que le Service tienne le bureau de l'enquêteur correctionnel au fait des progrès qu'il accomplit sur la question des transfèrements.

7. Normes et directives en matière de sécurité préventive

Nos inquiétudes sur cette question concernent l'absence de directives nationales explicites sur la coordination, la vérification, la communication et la correction des renseignements de sécurité préventive et l'absence de responsables clairement désignés afin d'assurer l'exactitude de l'information et d'en répondre.

Au fil des ans, les détenus ont soumis de nombreuses plaintes au Bureau au sujet de l'information de sécurité prise en compte par le Service afin de rendre ses décisions. Les détenus n'ont pas accès à ces renseignements, qui ont souvent une influence défavorable sur les décisions prises à leur égard relativement aux visites, aux transfèrements, à la mise en isolement et à la libération sous condition.

En 1996, j'avais recommandé au Service d'adopter des normes et des directives en matière de sécurité préventive. Le Service avait alors reconnu l'inexistence de telles directives nationales et s'était engagé à en élaborer avant l'automne de 1997.

En mars 2001, on m'a informé que des directives en matière de sécurité préventive seraient prises en juillet 2001.

Je recommande au Service d'accompagner l'entrée en vigueur des nouvelles directives en matière de sécurité préventive du lancement d'un programme national de formation afin de s'assurer que les charges et les responsabilités prévues par les directives sont bien comprises de tous.

8. Recours à la force

Le recours à la force pour maîtriser un détenu est un acte d'une portée considérable qui ne devrait avoir lieu qu'en dernier ressort et qui doit faire l'objet d'un examen approfondi et objectif pour en vérifier la conformité avec la loi et les politiques. De plus, un organisme indépendant de l'établissement devrait être chargé en permanence d'examiner et d'analyser les cas de recours à la force afin de s'assurer que la loi et les politiques sont respectées et de définir une ligne de conduite raisonnable permettant de limiter le plus possible la fréquence de tels incidents.

En 1997, pour donner suite à une recommandation de la juge Arbour, le Service a adopté une politique qui exige que tous les enregistrements sur bande vidéo des incidents où il y a recours à la force et que tous les documents connexes soient transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel et à l'administration centrale du Service. La politique a été révisée en juin 2000, si bien que, pour ce qui touche la démarche du recours à la force, le Service a répondu à la plupart des préoccupations soulevées depuis trois ans. Il lui reste maintenant à voir à la pleine mise en œuvre de la politique et à veiller aux effets de celle-ci sur les pratiques du recours à la force.

Le Bureau a examiné les enregistrements vidéo et les documents connexes de plus de 400 incidents survenus cette année où le Service a recouru à la force. Or, malgré la récente révision de la politique, qui s'est traduite par l'examen plus rigoureux des incidents de ce genre aux niveaux régionaux et national, nous continuons de constater un degré inadmissible de non-conformité en ce qui concerne :

- les fouilles à nu et les mesures devant assurer le respect de la vie privée;
- l'utilisation de gaz et l'autorisation de celle-ci;
- les mesures de décontamination prises après l'utilisation de gaz;
- les soins prodigués après les incidents;
- le recours à la force à l'égard de détenus souffrant de troubles mentaux;
- l'autorisation du recours au matériel de contrainte;
- la rapidité et l'exhaustivité des examens effectués par les secteurs des services de santé et des délinquantes;
- l'enregistrement et la prise en compte des observations formulées par les délinquants lors des examens menés après les incidents.

Nous continuerons d'aborder ces sujets de préoccupation avec ceux du Service qui sont responsables de l'examen et de l'analyse des incidents où il y a recours à la force. Jusqu'ici, malgré ses promesses passées, le Service ne s'est toujours pas doté des moyens qui lui permettraient d'évaluer son niveau de

conformité aux politiques qui régissent le recours à la force. Qui plus est, le rendement du Service à cet égard n'est pas périodiquement évalué par le Comité de direction du SCC.

Je viens d'apprendre que le Service a mis en place un nouveau système amélioré pour recueillir de l'information sur les cas où l'on recourt à la force, cette information devant être examinée trimestriellement à compter de juin 2001. On m'informe aussi que le Secteur de l'évaluation du rendement du Service produira désormais des rapports sur le recours à la force, et ce, à compter de l'été 2001. Le Comité de direction pourra ensuite les examiner et en discuter. J'applaudis aux récents efforts du Service dans ce dossier et j'examinerai avec grand intérêt les résultats de cette surveillance du rendement.

Quand le Comité de direction aura pris connaissance du rapport de juin 2001 sur l'examen du recours à la force, je recommande au Service d'élaborer un plan d'action qui prévoit :

- **l'imposition de cours de formation à ceux qui autorisent le recours à la force et à ceux qui y prennent part;**
- **la réduction du nombre de cas de non-conformité aux politiques;**
- **la diminution du nombre d'incidents où l'on recourt à la force;**
- **l'examen exhaustif et complet par écrit des incidents par les secteurs des services de santé et des délinquantes.**

Je recommande que le plan d'action fixe des objectifs mesurables quant au nombre d'incidents et au nombre et aux types de violations des politiques, ainsi que des délais précis pour l'exécution des cours de formation. Le plan d'action devrait être terminé avant la fin novembre 2001.

9. Blessures subies par les détenus et enquêtes

Quatre sujets de préoccupation connexes sont associés à cette question : la violence dans les établissements, les blessures subies par les détenus, les suicides et les enquêtes menées par le Service. Dans le rapport de l'an dernier, j'ai conclu mes considérations sur le sujet en soulignant la nécessité d'accorder une attention toute particulière à ces questions, qui sont à l'étude depuis des années, puis de prendre des mesures concrètes et immédiates. Je répète donc que « le Service doit s'engager à adopter un processus d'examen et d'enquête qui réponde de manière appropriée aux cas de violence dans les établissements, aux incidents entraînant des blessures ou la mort de détenus et aux cas de suicide, de façon à réduire le plus possible la fréquence de tels cas ou

incidents », conformément à son devoir mandaté par la loi d'assurer un milieu sain et sûr.

Je vois peu de faits concrets qui me permettraient de croire que le Service prend les mesures voulues pour remédier à ces préoccupations.

a) Violence dans les établissements

En 1998, le Service a admis que la violence dans les établissements constituait un problème grave. Il a convenu alors d'élargir ses rapports sur ces incidents pour y inclure une plus vaste gamme d'indicateurs afin de brosser un tableau plus représentatif de la situation dans son ensemble. Le Service a ajouté que ses données seraient analysées et que les mesures pertinentes seraient prises.

En avril 2000, le Service a reconnu « l'importance de tenir compte d'un large éventail de renseignements, notamment ceux portant sur les agressions, les incidents où il y a recours à la force, les blessures subies par les détenus et les transfèrements imposés, dans la mesure où ces renseignements peuvent révéler l'existence de tensions et de problèmes dans les établissements ». En outre, le Service s'est engagé alors à « améliorer le système automatisé en examinant de nouveau les questions de l'exactitude des données et des genres de renseignements consignés ».

Dans ses observations sur la question en mars 2001, le Service ne fait aucune mention ni de son système d'information sur la violence dans les établissements, ni de son engagement à surveiller les cas de violence dans les établissements et à en rendre compte. Par la suite, quand nous avons tenté d'apprendre précisément quelles données le Service recueillait ou quelles analyses et quels rapports il avait produits sur la violence dans les établissements, nous nous sommes heurtés à un mutisme total.

L'information actuellement recueillie par le Service ne porte pas directement sur la violence dans les établissements pas plus qu'elle n'en rend compte. Par exemple, le document sur les résultats corporatifs de l'organisme pour l'exercice 2000-2001 fait état de 53 cas d'agressions graves de détenus. Pourtant, nous savons, pour avoir examiné des comptes rendus d'incidents, que, dans un nombre de cas de trois à quatre fois plus élevé que ce chiffre, un détenu a dû être amené à l'hôpital afin de faire soigner les blessures qu'il avait subies lors d'une agression. Le Service ne produit pas de rapport qui traite uniquement de la violence dans les établissements, ne propose aucune analyse du peu de données qu'il recueille et ne semble pas bénéficier de directives ou d'une volonté manifeste de la part de la haute direction à ce sujet. Bref, malgré ce qu'il a pu dire par le passé, le Service ne paraît pas se soucier outre mesure de la question de la violence dans les établissements.

Je recommande que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs quant à la surveillance de la violence dans les établissements :

- **la mise en application d'un système d'information capable de recueillir des données exactes et représentatives;**
- **la production de rapports d'analyse trimestriels;**
- **l'examen de ces rapports par le Comité de direction, à titre de point permanent à l'ordre du jour.**

Je recommande que la violence dans les établissements devienne un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Comité de direction dès septembre 2001.

b) Blessures subies par les détenus

Le Service n'a pas de politique nationale concernant la consignation des blessures subies par les détenus, l'examen des circonstances ou la présentation de rapports à ce sujet. En 1994, en partie pour donner suite à une recommandation du Bureau, le commissaire du Service correctionnel du Canada a fait paraître une instruction provisoire intitulée Consignation et rapport des blessures subies par les délinquants. Cette politique visait :

- à établir un cadre de travail cohérent pour la consignation et le rapport des blessures subies par les détenus;
- à veiller à ce que les circonstances dans lesquelles ces blessures ont été subies soient systématiquement examinées afin que les causes en soient convenablement étudiées et qu'une enquête soit menée dans les cas où la loi l'exige;
- à contribuer au maintien d'un milieu de vie et de travail sains et sécuritaires grâce à des mesures correctives visant à prévenir les incidents, les accidents répétés et les actes volontaires causant des blessures.

En 1996, le Service a fait circuler, pour consultation, une directive provisoire du commissaire, dont les objectifs étaient les mêmes, mais qui n'a jamais été promulguée.

À l'heure actuelle, le Service ne peut savoir exactement combien de délinquants ont subi des blessures cette année par suite d'un accident au travail, de leur participation à un programme, d'une surdose de drogue, d'un incident où il y a eu recours à la force, d'une tentative de suicide ou d'une émeute survenue dans l'établissement. Le Service n'a pas non plus entrepris d'examiner des blessures de détenus attribuables à l'une ou à l'autre de ces circonstances. Cela dit, on m'informe que le Service a lancé « une étude poussée des façons dont les blessures subies par les délinquants sont consignées, communiquées et analysées dans l'exécution de [son] mandat d'assurer la prise en charge sûre et

sécuritaire des Canadiens placés en incarcération et sous surveillance », étude qui devra être terminée avant la fin mai 2001.

Si je reconnais les récents engagements pris par le Service dans ce dossier, je crois que le Service doit faire des blessures subies par les détenus une question nettement prioritaire.

Je recommande que le Service adopte une politique nationale sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :

- **la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;**
- **l'analyse trimestrielle de l'information recueillie sur les blessures subies par les détenus;**
- **l'examen par le Comité de direction du Service de ces rapports trimestriels.**

Je recommande que la politique du Service sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus soit publiée au plus tard le 30 octobre 2001.

c) Suicides

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai dit que l'approche censée permettre au Service de repérer et de traiter rapidement les détenus suicidaires manquait de coordination et d'efficacité. J'ai conclu mes remarques en disant que « le fait de tarder à mettre en œuvre, à l'échelon national, une politique, des procédures et des programmes de formation dans le domaine de la prévention du suicide est inexcusable ».

La politique du Service sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations est restée au stade d'ébauche et fait l'objet de consultations depuis trois ans déjà.

Je recommande que le Service adopte immédiatement une politique nationale sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations.

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen afin de voir quels sont les besoins du personnel en fait de formation relative à l'application de la politique et quelles ressources sont requises pour répondre à ces besoins.

Je recommande que toutes les tentatives de suicide et tous les incidents d'automutilation fassent l'objet d'une enquête, et que l'un des enquêteurs soit un psychologue de l'extérieur de l'établissement.

Je recommande que toutes les enquêtes sur les suicides, les tentatives de suicide et les automutilations fassent l'objet d'examens trimestriels nationaux, et que la revue des conclusions de ces examens soit un point permanent à l'ordre du jour du Comité de direction.

d) Enquêtes

Au cours des années, nous avons eu des préoccupations quant aux aspects suivants du processus d'enquête du Service :

- le temps excessivement long que met le Service à produire ses rapports d'enquête définitifs et à prendre des mesures correctrices pour donner suite aux recommandations qui en découlent;
- l'interprétation qu'on fait de l'expression « blessure grave » au sens de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition;*
- l'exhaustivité et la coordination des examens nationaux des enquêtes sur les cas de décès et de blessures graves de détenus.

Cette année encore, nous avons relevé des cas où le Service met de six à huit mois à terminer une enquête. Nous continuons de voir des cas où le Service attend plus d'une année après l'achèvement du rapport d'enquête avant de prendre les mesures correctrices recommandées dans le rapport. Le Service reconnaît l'existence de certaines lacunes à cet égard. Il vient d'adopter un nouveau protocole sur les enquêtes nationales, qui prévoit la production du rapport d'enquête dans les 45 jours ouvrables suivant l'incident et la vérification des plans d'action établis pour donner suite aux recommandations au plus tard six mois après l'incident à l'origine de l'enquête. On m'informe que les régions ont modifié leurs façons de faire afin de se conformer aux nouvelles exigences, et que l'application du nouveau protocole fera l'objet d'une surveillance constante.

Je recommande que les délais précis fixés pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification du plan d'action connexe soient intégrés à la politique du Service sur les enquêtes.

Je recommande que les résultats de la surveillance de l'application du protocole du Service sur les enquêtes soient soumis à l'examen du Comité de direction de façon trimestrielle.

Je recommande que tous les rapports d'enquête sur les cas de décès ou de blessure grave de détenus soient transmis au bureau de l'enquêteur correctionnel dans les 45 jours ouvrables qui suivent l'incident.

L'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que le Service fasse enquête en cas de décès ou de « blessure grave » d'un détenu. Il exige aussi que le rapport d'enquête soit remis à la commissaire ou à son délégué et à l'enquêteur correctionnel.

Le Service entend par « blessure grave » : « toute blessure qui met la vie d'une personne en danger ou entraîne des troubles physiques permanents, un préjudice esthétique important ou la perte prolongée du fonctionnement normal de la personne. Ce genre de blessures comprend, sans en exclure d'autres, les fractures majeures des os, l'amputation d'un membre ou des extrémités d'un membre, et les blessures comportant des lésions aux organes internes ».

Depuis l'adoption de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* en 1992, je me préoccupe de la nature limitative et changeante de l'interprétation par le Service de l'expression « blessure grave ». Pour répondre à mes préoccupations, le Service a adopté un « protocole » en février 2000 élaboré par la Division de la sécurité en collaboration avec la Division des services de santé. Le Service entendait assurer l'uniformité de l'application du protocole en instaurant un processus de surveillance au niveau national et en confiant aux Services de santé la responsabilité de déterminer dans chaque cas si le préjudice subi par le détenu constituait une « blessure grave ». Or, son protocole ne fonctionne pas. Cette année encore, nous avons examiné de nombreux cas de fractures et de lésions aux organes internes causées par des armes blanches où les détenus ont dû être opérés d'urgence, mais que le Service n'a pas qualifiées de blessures graves.

J'ai appris récemment que le Service songe, depuis que nous avons attiré son attention sur ces cas, à « revoir sa définition de l'expression blessure grave ».

En outre, il existe peu d'information qui nous permettrait de croire que le Service dispose d'un processus de surveillance des enquêtes menées aux termes de l'article 19 de la *LSCMLC*, tel qu'il est actuellement interprété par le Service, ou que l'exécution de ces enquêtes est examinée comme il se doit au niveau national.

En ce qui touche donc les blessures graves et les enquêtes menées aux termes de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, je recommande au Service de prendre des mesures immédiates afin :

- **de donner au personnel une définition adéquate de l'expression « blessure grave » et des lignes directrices sur l'interprétation de cette définition;**
- **de faire en sorte que la gravité des blessures soit déterminée par un professionnel de la santé autorisé;**

- **de faire participer à chaque comité chargé d'enquêter aux termes de l'article 19 un professionnel de la santé indépendant de l'établissement où l'incident s'est produit;**
- **de mettre en place un système national de surveillance des enquêtes sur les cas de décès ou de blessure grave (enquêtes prévues à l'article 19 de la *LSCMLC*);**
- **de soumettre toutes les enquêtes menées conformément à l'article 19 à un examen national et de produire des rapports trimestriels sur les recommandations et les mesures correctrices qui en découlent;**
- **de remettre des rapports trimestriels sur les enquêtes menées conformément à l'article 19 de la *LSCMLC* à la commissaire du Service.**

L'an dernier, s'agissant des préoccupations soulevées à l'égard de la violence dans les établissements, des cas de blessure grave et de décès de détenus ainsi que des enquêtes et des examens menés par le Service, j'avais fait valoir que le Service devrait réexaminer ces questions. Je crois que le Service devrait entreprendre ce réexamen sur-le-champ, en commençant au niveau de la haute direction.

Pour souligner l'importance que j'accorde à ces questions, je recommande que la haute direction fasse des éléments suivants des points permanents à l'ordre du jour de ses réunions :

- **les suicides et les tentatives de suicide chez les délinquants;**
- **les cas de décès ou de blessure grave d'un détenu;**
- **la violence dans les établissements;**
- **les enquêtes et les examens systémiques sur les cas de blessures, de décès et de violence dans les établissements.**

10. Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant

Problème : La loi oblige-t-elle le Service d'informer le détenu des renseignements qu'il entend communiquer à la police à son sujet avant sa libération et de permettre au détenu de présenter des observations?

Aux termes du paragraphe 25(3) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* :

« (Renseignements à communiquer à la police)
(3) S'il a des motifs raisonnables de croire que le détenu en instance de libération du fait de l'expiration de sa peine constituera une menace pour

une autre personne, le Service est tenu, en temps utile avant la libération du détenu, de communiquer à la police les renseignements qu'il détient à cet égard. »

Dans une plainte portée en septembre 1998, un délinquant nous a fait savoir qu'une quantité importante d'information tirée de son dossier avait été communiquée à la police locale sans qu'on ne l'ait prévenu et sans qu'on ne lui ait permis de formuler des observations sur les renseignements ainsi divulgués. Le délinquant déplorait non seulement l'absence de préavis, mais aussi le fait qu'on n'ait pas jugé nécessaire de préciser exactement quels dossiers étaient transmis et quels renseignements personnels ou délicats ceux-ci avaient pu renfermer.

Par la suite, dans nos communications avec le Service, nous avons soutenu que le Service doit être bien certain de la pertinence de l'information qu'il entend divulguer et s'assurer qu'il a des motifs raisonnables de croire que le détenu constitue effectivement une menace pour une autre personne. De plus, nous avons fait valoir que le détenu concerné devrait avoir le droit :

- d'être mis au courant de l'information que le Service entend communiquer;
- de présenter des observations sur les renseignements qu'on se propose de divulguer avant que la décision ne soit prise à cet égard.

Pour affirmer le droit du délinquant de présenter des observations, nous prenons appui sur l'obligation d'équité administrative établie en common law et invoquée par les tribunaux dans des cas où la personne faisait l'objet de décisions pouvant porter atteinte à ses droits. Cette obligation est explicitée par l'article 27 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*

Outre ces considérations juridiques, il y a le simple fait que la divulgation d'information dans ces cas est susceptible d'avoir une incidence sur le délinquant dans la collectivité. Or, le délinquant ne peut jamais savoir ensuite quels renseignements la police divulguera à son sujet, ni à qui. Cette divulgation peut lui occasionner encore plus d'ennuis si certains des renseignements communiqués sont inexacts, incomplets ou trompeurs.

Étant donné ces soucis, il semble juste de permettre au délinquant de présenter des observations avant de divulguer des renseignements à son sujet. Je ne saurais trop insister sur l'importance de communiquer uniquement l'information qui est strictement nécessaire dans ces cas et d'assurer l'exactitude de ces renseignements.

Les suites données par le Service à nos recommandations sur ce point ont emprunté le cours suivant :

En février 2000, le Service a accepté de demander au personnel d'étudier très attentivement les renseignements à communiquer conformément au

paragraphe 25(3) de la *LSCMLC* afin d'en confirmer la pertinence, surtout quand il est question de renseignements médicaux. En revanche, le Service a soutenu qu'il n'était pas nécessaire de donner un préavis au délinquant, ni de lui permettre de présenter des observations.

Le 28 décembre 2000, la nouvelle commissaire a convenu de demander au personnel d'indiquer au délinquant quels renseignements on entend communiquer. Elle a émis une instruction provisoire en ce sens le 6 février 2001, qui exige que le personnel mette le délinquant au courant de l'information qu'on prévoit communiquer au moins 90 jours avant sa libération du fait de l'expiration de sa peine, soit au moment où les renseignements sont transmis à la police. Il faut également informer le délinquant de son droit de porter plainte relativement à la divulgation de l'information au moyen de la procédure de règlement des griefs des détenus, ou auprès du commissaire à la protection de la vie privée ou du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Récemment, la commissaire a accepté de donner aux délinquants l'occasion de formuler des observations sur les renseignements que le Service prévoit communiquer. Cela leur donnera la possibilité réelle de se prononcer sur la pertinence des renseignements qu'on entend divulguer.

Par conséquent, nous avons retiré notre demande que la question soit résolue par un tiers dans le cadre d'une procédure de règlement de différends.

Nous sommes heureux de la résolution apparente de cette question, et **je recommande que, dans les meilleurs délais, le Service mette en application sa politique selon laquelle, avant de divulguer des renseignements conformément au paragraphe 25(3) de la *LSCMLC*, le Service doit :**

- **indiquer au délinquant touché les renseignements qu'on entend communiquer;**
- **donner au délinquant la possibilité de présenter des observations sur l'opportunité de divulguer l'information.**

11. Accusations d'inconduite portées contre le personnel

Problème : Il doit exister une procédure cohérente et distincte qui assure l'ouverture rapide d'enquêtes rigoureuses et judicieuses sur les accusations d'inconduite portées contre le personnel par les détenus.

Les détenus disent souvent qu'ils hésitent à porter plainte auprès de la direction de l'établissement au sujet des actes abusifs, voire illégaux, commis par des membres du personnel. Ils croient, avec ou sans raison, que leur plainte ne sera pas examinée de façon rapide et consciencieuse par un responsable et,

même si leur plainte est accueillie, que les mesures qui s'imposent ne seront pas prises.

En septembre 1999, notre directeur exécutif a adressé une lettre sur la question au directeur général des Droits des délinquants, lui disant ce qui suit :

« Je tiens ici à souligner la nécessité d'adopter des politiques afin d'assurer l'équité et la rapidité des mesures prises dans ces cas. À cette fin, nous formulons les recommandations suivantes, à titre de pistes de discussions :

Un détenu qui a été maltraité, menacé ou blessé par un membre du personnel devrait être incité à dénoncer tout de suite ces actes au directeur adjoint ou au responsable de l'établissement. Il devrait exister des procédures qui assurent au détenu la confidentialité nécessaire et qui prévoient la transmission immédiate de la plainte à l'instance voulue (ou la convocation sur-le-champ à une entrevue).

Dès qu'il est saisi de la plainte, le responsable indiqué plus haut devrait informer le détenu de ses droits de porter plainte à la police et de consulter un avocat sans attendre. Il devrait aussi encourager le détenu à consigner ou à faire consigner les renseignements suivants :

- *les faits précis de l'incident ainsi que tout autre acte ou élément d'information qui a pu y contribuer;*
- *les témoins de l'incident ou de tout autre événement susceptibles de corroborer la description qu'en donne le détenu;*
- *l'existence de tout document écrit qui se rapporte à l'incident;*
- *les blessures attribuables à l'incident.*

Si le détenu prétend avoir été blessé, il devrait être envoyé sans délai au centre des services de santé, où l'on devrait remplir le rapport voulu en cas de blessures. Le détenu devrait recevoir un exemplaire de tous ces documents.

Je recommande que l'on envisage dans ces cas de tenir le détenu à l'écart de l'employé visé par les accusations jusqu'au règlement de l'affaire.

Quand la police arrive pour faire enquête, on devrait lui fournir toute l'information qui précède.

Qu'une plainte soit ou non déposée auprès de la police, le directeur de l'établissement devrait lire l'information recueillie, puis décider s'il convient de faire enquête, ou de proposer au sous-commissaire régional ou à la commissaire d'ouvrir une telle enquête.

Le comité qui fait enquête sur des accusations de ce type devrait compter au moins un représentant de la collectivité.

L'information sur les plaintes et les enquêtes qui en découlent devrait toujours être transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Enfin, il faut s'attendre à ce que les enquêtes sur ces questions et la procédure disciplinaire du personnel entrent en conflit à certains moments, en ce qui touche les obligations qu'ont les employés de fournir de l'information, d'assurer l'équité administrative et ainsi de suite. Il faudra tenir compte de ces éléments au moment d'élaborer de nouvelles procédures relatives aux accusations portées contre le personnel par les détenus. »

Au terme de plusieurs mois de discussions et de correspondance, le SCC estime que la question est résolue, dans la mesure où il a pris des mesures :

- pour permettre aux détenus de communiquer directement avec la police afin de porter plainte;
- pour bientôt mettre en application un nouveau processus d'enquête sur les plaintes de harcèlement sexuel portées contre le personnel;
- pour améliorer la façon de procéder afin de signaler et de consigner les blessures subies par les détenus.

Outre ces mesures précises, le Service juge que ses politiques et ses pratiques actuelles suffisent pour répondre à nos recommandations.

Au cours de mes discussions avec le Service dans ce dossier, j'ai toujours eu pour objectif de faire établir un système distinct, cohérent et compréhensif auquel les détenus pourraient recourir afin que soit menée sans délai une enquête judicieuse sur leurs plaintes et que soit obtenue la réparation voulue dans les circonstances. Un tel système devrait assurer la confidentialité. On devra faire comprendre qu'il protège les plaignants contre les représailles, tout en réprouvant ceux qui portent des plaintes vexatoires, frivoles ou de mauvaise foi.

Dans leur ensemble, je ne crois pas que les mesures prises par le Service apportent les remèdes voulus par mes recommandations.

D'abord, comme nous l'avons fait valoir à plusieurs reprises, les mesures précises proposées par le Service sont loin de prévoir des solutions à tous les cas possibles de conduite répréhensible de la part du personnel.

Ensuite, nombre des mesures prévues dans diverses politiques et invoquées par le Service à titre de solutions dans ce dossier n'assurent pas la rapidité d'exécution ou la rigueur que nous revendiquons à l'égard des accusations portées contre le personnel par les détenus.

Enfin, ces différentes politiques ne recouvrent pas l'ensemble des questions et des faits relatifs à ce dossier. D'ailleurs, même si, ensemble, ces diverses politiques suffisaient, elles ne constitueraient pas pour autant le processus intégral, uniforme et distinct dont nous avons besoin ici. Il est essentiel que les détenus ne soient pas obligés de parcourir une série de

politiques afin de trouver le remède nécessaire.

Certes, l'efficacité des enquêtes et la volonté des détenus de rechercher une résolution seraient sensiblement accrues s'il existait un mécanisme connu de tous, juste et exhaustif pour examiner les plaintes sérieuses portées de bonne foi.

Je recommande que le Service élabore une politique distincte sur la procédure d'enquête relativement aux accusations d'inconduite portées contre le personnel par les détenus et qu'il la fasse bien connaître. Cette politique devrait comprendre à tout le moins les éléments suivants que nous proposions en septembre 1999 :

- **l'enregistrement sans délai par le plaignant des faits pertinents;**
- **le renvoi rapide du plaignant aux Services de santé, en cas de blessure;**
- **la séparation du plaignant et de l'employé visé par les accusations tout au long de l'enquête;**
- **la communication rapide de toute l'information à la police;**
- **la prise d'une décision rapide, par le responsable de l'établissement, d'ouvrir ou non une enquête;**
- **la participation d'un membre de la collectivité aux comités d'enquête;**
- **la transmission de tous les documents voulus au bureau de l'enquêteur correctionnel.**

12. Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques

Problème : Est-ce contraire à la loi de placer un détenu dans un hôpital psychiatrique en vue d'une évaluation psychiatrique approfondie sans obtenir son consentement?

Un détenu a été transféré d'un établissement à sécurité moyenne à un hôpital psychiatrique du Service correctionnel du Canada. L'objectif explicite du transfèrement était de faire évaluer le risque présenté par le délinquant en vue d'une prochaine audience devant des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui devaient décider, à la lumière de l'évaluation, s'il fallait le maintenir en incarcération jusqu'à l'expiration de sa peine ou le libérer après les deux tiers.

Le détenu ne voulait pas subir l'évaluation et avait en effet demandé de purger toute sa peine en prison.

Le Bureau s'est opposé au transfèrement, parce que nous estimions que le placement à l'hôpital (un établissement à sécurité maximale) était contraire à l'article 88 de la *LSCMLC*, qui porte que « l'administration de tout traitement est subordonnée au consentement libre et éclairé du détenu ». Le Service nous a répondu que, dans ce cas, l'évaluation visée par le transfèrement ne constituait pas un « traitement » au sens de la *LSCMLC*.

Le 4 décembre 2000, j'ai écrit à la commissaire pour de nouveau faire valoir que, d'après notre lecture de la loi et de la jurisprudence, l'intervention envisagée constituait ni plus, ni moins un traitement et que, de toute manière, les politiques du Service exigent l'obtention du consentement du délinquant à toute évaluation.

Le 2 février 2001, le commissaire adjoint, Services corporatifs, m'a répondu qu'il était « largement reconnu » que l'évaluation du risque dans le contexte correctionnel se distingue de l'évaluation ou du traitement dans le contexte médical. L'évaluation du risque dans ce cas a été effectuée à l'hôpital en observant la conduite du détenu et en examinant les dossiers pertinents. Ce n'est que par après qu'on procéderait à l'évaluation ou au traitement de type médical, sous réserve du consentement de la personne.

Il a également soutenu que le transfèrement constituait la mesure la moins restrictive à prendre afin d'atteindre l'objectif correctionnel légitime d'évaluer le risque présenté par le détenu avant que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'envisage de le mettre en liberté.

Nous ne revenons pas sur notre position. L'observation et l'examen prolongés du détenu par des psychiatres n'étaient rien de moins qu'une évaluation menée dans le contexte d'un traitement médical. Il est impossible de considérer l'imposition de cette intervention au détenu sans son consentement comme un objectif correctionnel légitime, ni comme la mesure la moins restrictive, puisque l'évaluation s'est faite dans un milieu à sécurité maximale.

Ce cas crée un précédent regrettable. On permet au Service de contourner l'exigence légale d'obtenir le consentement libre et éclairé du détenu à un traitement médical et, par le fait même, de placer le détenu dans un établissement à sécurité plus élevée. Le Service justifie ses faits en qualifiant d'« évaluation du risque » une mesure que toute appréciation sensée des événements reconnaît comme étant une intervention médicale.

Je recommande que le Service :

- **cesse sa pratique de transférer des détenus à des hôpitaux psychiatriques contre leur gré sous prétexte d'y faire évaluer le risque qu'ils présentent;**
- **précise que tout traitement, toute évaluation ou toute observation d'un détenu par des médecins ou d'autres professionnels de la**

santé d'une quelconque durée appréciable constitue un traitement au sens de l'article 88 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et doit donc être subordonné au consentement libre et éclairé du détenu;

- **veille à ce que le personnel se conforme à la *LSCMLC* et aux lois provinciales applicables pour tout ce qui touche l'admission et le traitement des détenus aux établissements psychiatriques.**

13. Gestion du stress à la suite d'un incident critique : intervention auprès des détenus

Problème : Il faut toujours assurer aux détenus l'intervention rapide de professionnels à la suite de situations de crise.

Dans le rapport de l'enquête du Service correctionnel du Canada sur le meurtre d'un détenu en avril 1999, on recommande « que le Service étudie des façons d'améliorer les interventions auprès des détenus afin de gérer le stress à la suite d'un incident critique. La politique et les pratiques du Service sur l'intervention auprès du personnel semblent à présent bien fonctionner et suffisamment élaborées. Par contraste, l'intervention auprès des détenus afin de gérer le stress après un incident critique n'est pas assez bien établie en ce que les attentes par rapport au personnel qui vient en aide aux détenus à la suite d'une situation de crise ne sont pas assez bien définies ».

L'incapacité du Service de bien gérer les interventions auprès des délinquants à la suite de situations de crise a déjà été relevée par le Bureau et par le Service lui-même, dans des rapports d'enquête. Pour donner suite à la recommandation précitée d'avril 1999, le Service a entrepris d'élaborer un document, « qui décrit de manière suffisamment détaillée la nature des services à offrir aux délinquants à la suite d'un incident critique et qui précise qui doit fournir ces services et à quel moment ». Le document devait être prêt au 15 janvier 2000.

En juin 2000, nous avons appris que la version définitive de la politique n'était pas prête, et le Service nous en a transmis une ébauche. Après avoir examiné l'ébauche, en août 2000, nous avons fait part au Service des observations suivantes :

- L'incapacité du Service d'adopter une politique et des pratiques explicites sur l'intervention auprès des détenus afin de gérer le stress à la suite d'un incident critique, alors que seize mois se sont écoulés depuis l'incident, est inadmissible et va entièrement à l'encontre de l'objet de la politique du Service sur les enquêtes, à savoir « de présenter promptement de l'information pertinente qui aidera à prévenir que des incidents semblables se produisent

à l'avenir et à démontrer la responsabilisation du Service correctionnel du Canada ».

- L'ébauche actuelle de la politique ne définit pas de façon suffisamment détaillée la nature des services à offrir aux délinquants pas plus qu'elle ne précise qui doit fournir ces services ou à quel moment.

Je recommande qu'une directive nationale soit émise sans délai qui :

- **rend obligatoire la prestation, aux détenus, de services de gestion du stress à la suite d'un incident critique;**
- **précise exactement qui doit offrir quels services à quel moment.**

Le Service nous a transmis une deuxième ébauche en octobre 2000. Celle-ci comprenait des modifications qui correspondaient aux recommandations précises que nous avions formulées, mais la date de sa mise en application n'était pas fixée. En décembre 2000, on nous a informés que, « si le comité des politiques recommande l'adoption de la politique, celle-ci pourrait entrer en vigueur au plus tôt à l'été 2001 ».

En janvier 2001, nous avons de nouveau recommandé qu'une directive nationale soit immédiatement prise et avons indiqué qu'il dépassait l'entendement que le Service ait tant tardé à prendre des mesures correctives.

En mars 2001, le Service a fait les remarques suivantes : « Nous prenons bonne note de vos inquiétudes quant au temps requis pour adopter la politique sur cette question. Comme nous vous l'avons indiqué dans une lettre antérieure, la mise en œuvre de cette politique, et d'autres encore, a été reportée, à la suite de la création du comité des politiques du Comité de direction en mars 2000. Le nouveau comité des politiques a maintenant eu le temps d'examiner la politique sur la gestion du stress à la suite d'un incident critique (22 février 2001) et il a recommandé au Secteur du personnel et de la formation de la faire autoriser par les membres du Comité de direction. Ainsi que nous vous l'avons déjà fait savoir, celle-ci pourra donc être mise en application au plus tôt à l'été de 2001. Dans l'intervalle, c'est-à-dire au cours des quatre mois à venir, il faudra compter de six à huit semaines pour le processus d'autorisation par le Comité de direction, un mois pour régler toute question soulevée lors du processus d'autorisation et un mois pour la révision et l'examen finals des directives par les gestionnaires, l'obtention de l'autorisation des Services juridiques et la soumission du document à la signature de la commissaire. »

Deux années se sont écoulées depuis que le comité d'enquête du Service a formulé sa recommandation sur l'intervention auprès des détenus afin de gérer le stress à la suite d'un incident critique. Au cours de cette période, les enquêteurs du Service et le Bureau ont, de part et d'autre, relevé des cas où le Service

continue de manquer à son devoir d'intervenir convenablement auprès des détenus. Malgré tout, aucune mesure concrète n'a encore été prise.

14. Procédure de fouille abusive et dénigrante

Problème : Le Service met trop de temps à avouer des actes abusifs et à présenter des excuses.

En mai 1999, à la suite de troubles survenus dans l'établissement, des détenus ont été fouillés à nu à leur retour dans leurs unités. Dans une des unités, on a demandé aux détenus incirconcis de retirer leur prépuce.

Nous avons interrogé le Service sur cette pratique. On nous a répondu qu'une enquête régionale avait été ouverte sur la fouille, et que la pratique en question serait examinée lors de l'enquête.

Nous avons reçu un exemplaire du rapport d'enquête en décembre 1999, mais celui-ci n'abordait pas du tout la manière dont on a procédé à la fouille à nu des détenus. Nous avons de nouveau écrit au Service en janvier 2000 pour demander à la sous-commissaire principale de donner son avis et de préciser quelles mesures avaient été prises à l'égard de ces pratiques de fouilles à nu abusives et dénigrantes.

Dans un premier temps, le Service nous a répondu que la pratique en question correspondait à ce qu'on apprenait aux agents dans cette région. Il nous a fait savoir ensuite que le personnel avait eu une formation supplémentaire « destinée à assurer le respect de l'essence même de la loi et de [ses] politiques en ce qui touche la fouille des détenus ».

Devant cette réponse pour le moins nébuleuse, nous avons écrit au Service une fois de plus en mars 2000 pour lui poser les questions suivantes : « Est-ce donc la position du Service que le fait de demander à un détenu de retirer son prépuce constitue un élément autorisé de ses pratiques de fouille? Dans quelles circonstances est-ce permis? » La sous-commissaire principale nous a transmis la réponse suivante en avril 2000 : « Je tiens à préciser que le Service n'approuve pas cette pratique de fouille dans les circonstances où elle a été employée. [...] Pour empêcher que de tels incidents se reproduisent, une note de service a été envoyée aux directeurs d'établissement afin de demander à ceux-ci de veiller à ce que leur personnel n'ait pas pour pratique courante d'exiger que les détenus incirconcis retirent leur prépuce, à moins d'avoir des motifs précis et raisonnables de croire que les détenus y cachent des substances interdites. Une copie de cette note de service a été remise à votre bureau afin de confirmer la volonté de la région de mettre fin à cette pratique de fouille à nu non autorisée. »

En mai 2000, nous écrivions au Service, cette fois pour demander s'il avait fait savoir aux détenus soumis à cette fouille à nu que la pratique en question n'était pas approuvée et s'il leur avait présenté des excuses à l'égard de ses actes abusifs. En juillet 2000, la sous-commissaire principale nous a communiqué la réponse qui suit : « Après avoir examiné les questions en cause, nous sommes arrivés à la conclusion qu'un avis aux détenus et des excuses n'étaient pas requis dans les circonstances. » À l'appui de cette affirmation, le Service apportait l'argument suivant : « L'article 45 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* oblige le détenu "de se pencher ou de permettre de toute autre manière à l'agent de faire l'examen visuel". Formulé dans ces termes, l'article 45 n'exclut pas la possibilité que les agents se soient sincèrement crus autorisés à demander aux détenus de retirer leur prépuce. Étant donné ces faits, le Service n'est pas prêt à reconnaître que ses actes étaient abusifs. »

En août 2000, nous avons fait savoir à la sous-commissaire principale que la décision prise par le Service de ne pas présenter des excuses aux détenus et son refus de reconnaître la nature abusive des pratiques de fouille en cause étaient à notre avis déraisonnables. Je suis revenu sur ces questions avec la commissaire en novembre 2000. Le mois suivant, j'ai appris qu'elle avait demandé au sous-commissaire régional concerné de présenter des excuses à chaque détenu soumis à la fouille irrégulière. Cela s'est fait le 29 janvier 2001.

Si je remercie la commissaire de s'être personnellement intéressée au dossier et d'avoir rapidement pris des mesures correctives, il reste que le Service ne devrait jamais mettre vingt mois à avouer une erreur et à présenter des excuses.

15. Services de santé mentale pour délinquantes

Problème : Les délinquantes doivent bénéficier de programmes de santé mentale qui répondent à leurs besoins et qui sont offerts de manière coordonnée et rapide par des professionnels compétents.

Au terme de cinquante et un jours d'affilée passés en isolement, une détenue incarcérée dans une unité à sécurité maximale d'un pénitencier pour hommes s'est suicidée. Après avoir examiné les circonstances entourant cette tragédie, l'enquête interne menée par le Service et les conclusions de l'enquête du coroner et après avoir invité le Service à étudier avec nous les préoccupations soulevées par l'affaire, nous avons transmis les conclusions suivantes au Service :

Le Service correctionnel du Canada a manqué à son devoir envers cette personne. Cette tragédie ne résulte pas d'un manque d'efforts ou de compassion de la part du personnel opérationnel. Elle est plutôt directement imputable aux lacunes suivantes du Service :

- **Le Service n'a pas alloué à l'unité à sécurité maximale pour femmes les ressources nécessaires afin de suivre la croissance de la population carcérale et de répondre aux besoins des détenues en fait de programmes.**
- **Le Service n'a pas adopté les normes voulues sur l'agrément et la formation des professionnels de la santé mentale qui travaillent auprès des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus.**
- **Le Service n'a pas déployé les efforts ou investi les ressources nécessaires afin de bien mettre en application et surveiller la Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes qu'il a adoptée en 1997.**
- **Le Service n'a pas procédé à la mise en œuvre de son programme régional de guérison intensive des femmes purgeant une peine de ressort fédéral censé assurer la coordination des efforts d'évaluation et de programmation déployés par le centre psychiatrique régional et l'unité à sécurité maximale pour femmes.**
- **Le Service n'a pas adopté la version définitive de sa politique nationale sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations, qui est à l'étude depuis trois ans.**

En résumé : en octobre 1999, alors qu'elle était dans un établissement correctionnel provincial, la détenue a fait l'objet d'un diagnostic psychiatrique qui révélait des problèmes de santé mentale notables. En novembre 1999, elle a été prise en charge par le système correctionnel fédéral. Or, le rapport d'évaluation initiale établi alors ne relève « aucun problème de santé mentale, ni aucune tentative de suicide antérieure ». Le dossier psychologique de la détenue est dépourvu d'information pertinente. La première mention de pensées suicidaires ou d'actes d'automutilation ne remonte qu'au 21 janvier 2000. La détenue a été mise en isolement préventif le 16 décembre 1999, puis elle s'est suicidée le 5 février 2000, après avoir passé 51 jours en isolement sans interruption et « sans prévision aucune quant à la date de son élargissement de la cellule d'isolement », d'indiquer le comité d'enquête du Service.

Les évaluations et les rapports psychologiques requis par les politiques du Service sur l'évaluation initiale et la mise en isolement ont été insuffisants. La « psychologue » chargée d'effectuer ces évaluations et d'établir ces rapports venait d'arriver au Service. Elle n'avait pas eu de formation et ignorait ses responsabilités dans ces domaines. Rien ne montre que la directrice de l'établissement, qui est responsable des placements en isolement préventif, ou que le président indépendant chargé d'imposer les peines d'isolement punitif savaient que la détenue en question avait des problèmes de santé mentale. L'infirmière dite « de santé mentale » qui a rencontré la détenue la dernière fois dans l'unité d'isolement était au Service depuis trois semaines seulement. Elle n'avait suivi aucune formation précise sur le travail auprès de délinquantes à

risque élevé et aux besoins aigus, ni sur l'automutilation ou la prévention du suicide. En effet, le personnel de santé mentale reçoit peu de formation interne – parfois aucune formation – sur l'évaluation et le traitement des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus.

Les « psychologues » désignés dans le rapport du comité d'enquête ne satisfaisaient pas aux normes établies par le Service sur l'agrément professionnel et la surveillance. Le terme « infirmière de santé mentale » employé tout au long du rapport du comité d'enquête correspond non pas à la formation ou aux compétences professionnelles de l'infirmière, mais plutôt à l'endroit où elle travaille, soit dans l'unité de santé mentale par opposition au centre des soins de santé de l'établissement. Rien n'exige que les infirmières affectées à l'unité de santé mentale soient des infirmières en psychiatrie. En utilisant les termes « psychologue » et « infirmière de santé mentale » sans distinction dans tout son rapport, le comité d'enquête a pu, involontairement sans doute, laisser entendre que les services de santé mentale étaient offerts par des professionnels de haut niveau, ce qui n'était pas le cas.

De nombreux membres du personnel ont eu des contacts avec la détenue. Tous voulaient manifestement son bien-être, mais leurs efforts étaient au mieux désorganisés. Par exemple, après avoir eu deux séances de counseling avec la détenue dans l'unité d'isolement en décembre, l'un des « psychologues » est parti en vacances, sans que personne n'ait semblé prendre la relève. La prochaine consultation consignée par le « psychologue » a lieu le 4 février 2000, soit la veille du suicide. Il n'existe aucun document qui indique que psychiatre, psychologues, infirmières et Aînés autochtones se sont consultés ou concertés sur le cas de la détenue. Rien ne permet de croire non plus qu'on ait pris des mesures en vue de donner suite à la recommandation de transférer la détenue vers le centre psychiatrique régional. Somme toute, personne ne semble avoir assumé la responsabilité et la coordination de ce cas.

En janvier 2000, la directrice de l'établissement a écrit au sous-commissaire régional, lui indiquant qu'elle n'avait pas les ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'unité pour femmes. Ces unités à sécurité maximale au sein de pénitenciers pour hommes, le Service lui-même le reconnaît, accueillent des détenues à risque élevé et aux besoins aigus. Or, le Service ne dispose d'aucune formule de dotation qui permette la prestation de services et l'exécution de programmes de santé mentale dans ces unités pour femmes, bien que celles-ci existent depuis quatre ans et demi déjà.

L'essentiel ici, c'est qu'une jeune femme est morte, en partie, parce que les interventions, les ressources, la formation du personnel, les politiques et les programmes censés répondre à ses besoins n'ont jamais été véritablement mis en application.

Je recommande que le Service entreprenne sans attendre une vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, et que l'équipe de vérificateurs :

- **comprenne des professionnels de santé mentale de l'extérieur du Service;**
- **étudie les normes d'agrément et de formation applicables aux professionnels de santé mentale qui offrent les services aux délinquantes;**
- **s'intéresse tout particulièrement aux services de santé mentale offerts aux détenues des unités à sécurité maximale;**
- **rencontre des représentants du Bureau de l'enquêteur correctionnel au cours de la vérification.**

Je recommande en outre que la vérification soit effectuée d'ici le 15 novembre 2001.

Dans une récente réponse, le Service n'aborde pas de façon précise ni nos conclusions, ni nos recommandations.

16. Politique relative au harcèlement sexuel

Problème : Le Service ne dispose pas d'une politique relative au harcèlement sexuel qui prévoit un mécanisme complet et indépendant de règlement rapide des plaintes des délinquantes.

En 1995, le Service correctionnel du Canada a levé l'interdiction qui empêchait les hommes de travailler dans les prisons pour femmes. En particulier, le Service a décidé que les hommes pouvaient travailler à titre d'intervenants de première ligne auprès des détenues des établissements régionaux pour femmes et, entre autres tâches, surveiller les détenues dans leur unité d'habitation.

Dans son rapport de 1996, concernant la dotation mixte, la juge Arbour a recommandé que des protocoles et des processus de sélection et de dotation explicites soient adoptés et :

- que la politique su.. le harcèlement sexuel du Service correctionnel soit étendue aux détenues;
- qu'une femme soit nommée et chargée de surveiller et de rendre compte annuellement, pendant les trois années suivant[es] [...] de la mise en œuvre de la politique de dotation mixte [...] et de toutes les questions qui s'y rattachent, y compris l'efficacité de l'extension de la politique en matière de harcèlement sexuel à la protection des détenues.

Répondant à la recommandation de la juge Arbour sur l'extension aux détenues de la politique relative au harcèlement sexuel, le Service a d'abord répondu qu'il « accepte la recommandation en principe et a entrepris d'étudier des politiques précises destinées à protéger les délinquantes contre le harcèlement sexuel. Un rapport provisoire sur la question sera terminé d'ici le 30 mai 1997 ».

En janvier 1998, une vérificatrice de la dotation mixte indépendante du Service correctionnel a été nommée et chargée d'un mandat conforme à la recommandation de la juge Arbour. En septembre 2000, elle a présenté son troisième rapport annuel au Service correctionnel. S'agissant de l'extension de la politique du Service sur le harcèlement sexuel aux détenues, elle y indique : « Comme nous l'avons recommandé dans notre premier et notre deuxième rapport annuel, le SCC devrait élaborer une politique sur le harcèlement sexuel qui interdit clairement le harcèlement sexuel des détenues par le personnel. Cette politique doit définir clairement l'option (exhaustive, indépendante et rapide) choisie pour traiter ces plaintes. »

Depuis des années, le Bureau tente d'obtenir du Service qu'il élabore et applique une politique relative au harcèlement sexuel. Nous lui avons transmis nos plus récentes observations en ce sens en février dernier en réaction à la présentation par le Service d'une autre politique provisoire, cette fois sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées contre un employé ou un agent contractuel par une délinquante.

Répondant à ces observations, le Service nous a fait savoir que, dans un premier temps, il devait « étudier les résultats des consultations », puis qu'ensuite, il serait en mesure « de proposer des éléments de réponse aux préoccupations de l'enquêteur correctionnel ou d'incorporer ceux-ci à des ébauches futures de la politique ».

Cinq ans se sont écoulés depuis que le Service a accepté en principe la recommandation de la juge Arbour. Notre examen des plaintes de harcèlement sexuel portées par les délinquantes révèle un besoin criant d'adopter une politique et des directives nationales relativement à l'exécution d'enquêtes sur ces plaintes. Il n'est plus question d'attendre des « ébauches futures de la politique ».

Je recommande que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquantes, laquelle précisera :

- **que les enquêtes seront ouvertes par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional compétent;**

- **que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête sera transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel;**
- **que tous les membres du comité d'enquête devront avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;**
- **qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête devra être de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'aura de liens avec l'établissement correctionnel concerné;**
- **que le plaignant sera consulté au cours de l'enquête et avant le dépôt du rapport afin qu'il puisse apporter des précisions et formuler des observations, et que celles-ci figureront dans le rapport final;**
- **que, dans chaque cas, copie du rapport d'enquête définitif sera rapidement transmise au plaignant et au Bureau de l'enquêteur correctionnel;**
- **que le responsable qui a ouvert l'enquête devra prendre les mesures correctives voulues sans attendre.**

17. Classement des délinquants condamnés à perpétuité

Problème : Le Service peut-il imposer aux délinquants condamnés à perpétuité de purger au moins les deux premières années de leur peine dans un établissement à sécurité maximale?

Le 23 février 2001, le Service a adopté une politique en ce sens.

Cela s'est fait par la simple modification d'un mécanisme de calcul. Ainsi, l'Échelle de classement par niveau de sécurité, dont l'application consiste à attribuer des cotes au délinquant en fonction de trois variables : le risque pour la sécurité publique, le risque d'évasion et l'adaptation au milieu carcéral, a été modifiée de manière à imposer une cote excessivement élevée à tous les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité en ce qui concerne le risque pour la sécurité publique, et ce, pour une période de deux ans.

Par conséquent, sans tenir compte d'autres facteurs, on oblige les condamnés à perpétuité à purger les deux premières années de leur peine dans un milieu à sécurité maximale. Uniquement dans des cas exceptionnels, le commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels, peut-il décider de « déroger » à ce placement et d'incarcérer le détenu à un niveau de sécurité moins élevé.

Il va sans dire que cette nouvelle politique aura de graves répercussions sur les délinquants condamnés à perpétuité, d'autant plus qu'elle fixe à deux ans le délai de ré-évaluation du classement à sécurité maximale, sur toute la peine, alors que le classement par niveau de sécurité des autres détenus est revu chaque année.

D'ailleurs, les conséquences défavorables de la nouvelle politique ne touchent pas que les délinquants directement concernés. D'après des données récentes, la moitié d'entre eux ne seraient pas normalement incarcérés dans un établissement à sécurité maximale. Or, quand ils viendront gonfler les rangs des détenus à sécurité maximale, cela entraînera l'accroissement des besoins en fait de personnel et les dépenses relativement, entre autres, au logement, à la sécurité, à la surveillance, à l'exécution de programmes et à la préparation des cas.

Qui plus est, l'incarcération dans ce milieu hautement contraignant et, pour le moins, éprouvant sera particulièrement ardue et désavantageuse pour les jeunes détenus, les délinquants autochtones, les détenus âgés et les détenus handicapés. Et, pour remédier aux difficultés additionnelles que ceux-ci ne manqueront pas d'éprouver, il faudra une fois de plus investir de nouvelles ressources.

La situation des détenues sera plus grave encore. Elles seront plus nombreuses à être incarcérées dans les conditions déjà inacceptables des unités à sécurité maximale pour femmes au sein d'établissements pour hommes. En Ontario, où il n'existe aucune unité à sécurité maximale de ce type, les femmes seront ni plus, ni moins exilées à d'autres régions.

Ce sont effectivement de graves conséquences, mais la plus grave de toutes, c'est sans doute l'abandon, par le Service, de son engagement explicite de se conformer à la loi.

En adoptant cette politique, le Service fait fi de son devoir, imposé par la *LSCMLC*, de décider du classement et du placement de chaque détenu, au cas par cas, en fonction non seulement de l'infraction commise, mais de tout un ensemble de facteurs. Il méprise aussi son obligation légale d'incarcérer les détenus dans les conditions les moins restrictives possible et il introduit un objectif de punition dans un cadre légal qui exclut expressément ce genre de mesure.

Cependant, le véritable problème ici, c'est que le Service a apporté ce changement presque du jour au lendemain à l'égard d'un petit élément du processus correctionnel, sans motif valable ou urgent évident, en contradiction manifeste avec sa prétendue volonté d'appliquer la vive recommandation formulée par la juge Arbour qui demandait que le Service fasse de la conformité à la loi sa priorité absolue.

En adoptant cette mesure de façon aussi hâtive et irréfléchie à l'égard d'un élément aussi précis du système correctionnel, quel message le Service transmet-il :

- à l'employé exécutant, qui se fait dire, depuis la publication du rapport de la juge Arbour, qu'il doit suivre la lettre et l'esprit de la loi en toutes choses, même si cette rigueur lui complique passablement la tâche par moments?
- au détenu, qui veut pouvoir croire que ses conditions fondamentales d'incarcération et de libération ne seront pas subitement modifiées sans raison apparente?
- au représentant de la collectivité, dont la conviction qu'il peut aider le Service à apporter des solutions doit se fonder sur la certitude que celui-ci ne bafouera pas la primauté du droit?

Directement et indirectement, le Bureau a eu connaissance de nombreuses plaintes sur la nouvelle politique de la part de membres de tous les groupes susmentionnés. En particulier, je tiens ici à présenter certaines des observations que nous avons reçues d'organismes non gouvernementaux.

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

« La politique impose une norme arbitraire qui va à l'encontre du devoir prépondérant qu'a le Service de prendre les mesures correctionnelles et d'incarcérer les détenus dans les conditions les moins restrictives possible, compte tenu de la nécessité de protéger le public. Elle mettra en doute aussi, de façon injustifiée, le bien-fondé et l'importance des programmes correctionnels communautaires progressifs. »

De la Société John Howard du Canada

« En plus d'être apparemment contraire à la loi, cette politique constitue à notre avis une pratique correctionnelle foncièrement mauvaise. Elle autorise le recours indu à l'incarcération à sécurité maximale, ce qui revient à maltraiter les détenus. Les tribunaux ont déjà fait valoir, dans d'autres circonstances, que l'emprisonnement à un niveau de sécurité excessivement élevé constitue en soi une détention injuste. »

Du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie

« Cette décision nous paraît draconienne. Elle est contraire à l'énoncé de la mission du Service correctionnel du Canada et s'oppose à des politiques correctionnelles qu'on a mis des années à élaborer. Il reste à voir si elle viole la loi, mais elle porte certainement atteinte aux valeurs et aux volontés de tant de gens qui œuvrent au sein du Service. »

De la Société St-Léonard du Canada

« La politique ne semble se fonder ni sur des recherches, ni sur des faits. Elle ne contribue pas non plus à la sécurité publique ou à la réadaptation des délinquants. Elle risque même d'avoir l'effet contraire, dans la mesure où elle établit un précédent de traitement injuste des prisonniers au sein du Service correctionnel, traitement qui prend appui sur un cadre très superficiel de gestion carcérale fondée sur l'infraction commise. Le placement pénitentiaire arbitraire ne saurait être justifié ou toléré. Ni la loi, ni la théorie ne confèrent aux responsables correctionnels le mandat de réprouver les criminels. »

Le 9 avril 2001, j'ai fait état de nos inquiétudes et des préoccupations de différents organismes communautaires à la commissaire du SCC. Conformément aux articles 177 à 179 de la LSCMLC, je lui ai fait savoir que la décision prise par le Service d'adopter la politique était :

a) contraire à la loi;
b) déraisonnable;
c) abusivement discriminatoire à l'égard de certains groupes de délinquants.

Je lui ai recommandé d'annuler la politique sur-le-champ.

La commissaire m'a répondu le 30 avril 2001. Voici l'essentiel des raisons invoquées pour ne pas tenir compte de mes recommandations et maintenir la politique :

> *« En déterminant le classement par niveau de sécurité du détenu, le SCC doit tenir compte, entre autres facteurs, de la gravité de l'infraction commise et de la peine imposée. Les délinquants condamnés pour meurtre et à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale ont commis les crimes les plus graves et se voient imposer les peines les plus lourdes que prévoit le droit criminel. Le SCC décide du classement initial du délinquant par niveau de sécurité en prenant en considération ces réalités. »*

À mon avis, la commissaire ne répond pas ici aux points précis que j'avais soulevés dans ma lettre. D'ailleurs, elle n'établit aucun lien entre les questions de classement qu'elle évoque et la nécessité de prendre les mesures lourdes de conséquence prévues par la politique. À tout le moins, on s'explique mal l'urgence de cette nouvelle sanction. Vu la « gravité » de toutes les autres infractions et le classement imposé pour les mêmes infractions la veille de l'entrée en application de la nouvelle politique, on se demande pourquoi il fallait désormais que les délinquants visés passent absolument deux ans dans un établissement à sécurité maximale. À cause de quels problèmes imprévus a-t-il fallu si subitement dévier de la façon habituelle de classer les délinquants?

J'ai recommandé que cette question soit soumise à la procédure de règlement des différends prévue par le protocole d'entente entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel du Canada.

Néanmoins, je la présente ici parce que je tiens à la porter à l'attention du ministre et du Parlement dans les plus brefs délais.

À ceux qui prétendent que les mesures punitives voulues par cette politique ne sont que justes et appropriées, je réponds que cet argument paraît contraire à l'intention du législateur qui a adopté la *LSCMLC*. De plus, cette politique du Service s'oppose à l'approche raisonnable et cohérente des services correctionnels qu'on préconise. Outre cela, je me contenterai d'attirer votre attention sur ceci :

« N'oublions jamais qu'après que nous avons apporté tous les changements matériels voulus à la prison, que nous y avons bien réglé la température, que nous avons donné aux détenus la nourriture requise pour assurer leur santé et leur vigueur et que tous les médecins, aumôniers et visiteurs sont passés, il reste le condamné, qui est privé de tout ce qui constitue la vie de l'homme libre. N'oublions jamais que toutes ces améliorations, si elles apaisent parfois nos consciences, ne changent strictement rien à son état. »

Winston Churchill, 1910

Je recommande l'annulation immédiate de la politique qui consiste à modifier l'Échelle de classement par niveau de sécurité et à obliger ainsi les délinquants condamnés à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré de purger au moins deux ans de leur peine dans un établissement à sécurité maximale.

18. Délinquantes

Quand il a été décidé, en 1996, de placer les délinquantes à sécurité maximale et celles qui ont de graves problèmes de santé mentale dans des pénitenciers pour hommes, nous avons indiqué que ce n'était pas une mesure convenable. Je signalais que, même si le Service jugeait que ces femmes présentaient un risque élevé et des besoins aigus, un tel placement était discriminatoire et que, quelles que soient les conditions de ce placement, cela équivalait à une forme d'isolement. Ces détenues sont en effet coupées non seulement de la population générale de l'établissement qui les accueille, mais aussi de l'ensemble de la population générale de délinquantes qui se trouvent dans les établissements régionaux. Ainsi placées en isolement en raison de leur cote de sécurité et de leur état de santé mentale, ces femmes sont considérablement défavorisées, quant à leurs conditions de détention, par rapport aux hommes qui sont incarcérés.

En septembre 1996, on m'avait d'abord dit que ces placements étaient « temporaires », et que les femmes réintégreraient les établissements régionaux aussitôt que possible. En septembre 1999, le Service a annoncé l'adoption de la Stratégie d'intervention intensive, qui doit permettre d'adapter et d'élargir les unités à encadrement renforcé dans les établissements régionaux afin d'y accueillir les délinquantes à sécurité maximale. La Stratégie prévoit aussi la création d'unités d'habitation dites à environnement structuré qui logeront les délinquantes ayant des problèmes de santé mentale. Ces changements, qui permettraient la fermeture des unités pour femmes dans les prisons pour hommes, devaient s'effectuer avant septembre 2001. J'apprends maintenant que la fermeture de ces unités pour femmes n'aura pas lieu avant le printemps de 2002.

Cette situation dure et est entièrement inadmissible. Les unités occupées par les femmes dans les établissements pour hommes n'étaient pas destinées à accueillir des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus. Elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour prendre ces détenues en charge. Le Service n'a jamais élaboré une formule de dotation pour ces unités. Le personnel qui y travaille n'a pas été choisi en fonction des critères établis pour ce genre de travail. Il n'a pas bénéficié de toute la formation requise pour gérer des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus. Par conséquent, on assiste à des taux élevés de roulement et d'épuisement professionnel du personnel, à la montée en flèche du nombre d'incidents de sécurité et à l'affaiblissement du moral des employés.

Je recommande que, en plus de la Vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, on examine sans attendre la question des unités pour femmes dans les pénitenciers pour hommes, en se penchant sur :

- **les ressources et la formation du personnel requises pour mettre en place un milieu de vie et de travail sûr, sécuritaire et humain;**
- **la mise en application de programmes et d'activités culturelles et récréatives comme ceux qu'on offre dans les établissements régionaux.**

Dans le dernier rapport annuel, j'ai relevé un certain nombre de questions qui devaient, à mon avis, faire l'objet de mesures immédiates :

- La Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes, adoptée en 1997, n'a jamais été entièrement mise en œuvre.
- Le Service n'a pas terminé sa vérification des outils de classement par niveau de sécurité appliqués aux délinquantes et aux délinquants autochtones.
- Le Service n'a pas commencé son examen des prédicteurs du comportement suicidaire et de la prédisposition à l'automutilation.
- Le Service n'a pas su offrir aux femmes un milieu d'incarcération à sécurité minimale équivalent à celui des hommes.

- Le nombre de détenues membres d'une minorité visible est indûment élevé (40 %).
- Les délinquantes autochtones sont défavorisées : elles représentent 23 % de la population carcérale, mais seulement 11 % du nombre de délinquantes sous surveillance dans la collectivité.

En octobre 2000, ces préoccupations ont été exposées dans un rapport sur les questions relatives aux délinquantes sous responsabilité fédérale soumis à la sous-commissaire pour les femmes. Voici un extrait de la conclusion : « L'incapacité du Service de pleinement mettre en œuvre les recommandations formulées par la juge Arbour, particulièrement celle qui voulait que la sous-commissaire pour les femmes soit la seule responsable fonctionnelle des services correctionnels pour femmes, a entravé l'adoption de politiques et de procédures complètes pour remédier aux problèmes systémiques qui touchent toutes les délinquantes sous responsabilité fédérale. La juge Arbour avait espéré, mais en vain, que le Service correctionnel prenne des mesures novatrices pour répondre aux besoins particuliers des femmes. »

Je recommande que le Service adopte un plan d'action qui comprend des indicateurs de rendement et des délais précis afin :

- **que soit entièrement mise en œuvre la Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes adoptée en 1997;**
- **que soient vérifiés et mis en application des outils de classement par niveau de sécurité propres aux délinquants autochtones et aux délinquantes;**
- **que soit achevé l'examen des prédicteurs du suicide et de l'automutilation;**
- **que soit créé un milieu d'incarcération à sécurité minimale qui soit le moins restrictif possible, conformément au principe énoncé dans la LSCMLC;**
- **que soit réduit le nombre élevé de femmes membres d'une minorité visible incarcérées dans les établissements fédéraux;**
- **qu'il soit mis fin à l'état défavorisé dans lequel se trouvent les délinquantes autochtones, en ce qui concerne la mise en liberté sous condition en temps opportun.**

Je recommande que le plan d'action soit terminé puis présenté au Comité de la gestion supérieure du Service d'ici novembre 2001.

Je recommande que le Service revoie son refus d'appliquer la recommandation de la juge Arbour voulant « que les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale soient groupés dans une structure hiérarchique indépendante des régions dans laquelle les directeurs d'établissement rendent compte directement à la sous-commissaire pour les femmes ».

Le Secteur des délinquantes est actuellement aux prises avec des défis de taille. Il lui reste à donner suite à nombre des engagements qu'il a pris. La population carcérale continue de croître. Et l'arrivée de détenues à sécurité maximale changera sensiblement la dynamique du milieu correctionnel des établissements régionaux. Il y a un an, la sous-commissaire pour les femmes a assumé des responsabilités additionnelles en acceptant le poste de sous-commissaire principal. Cependant, je crois que les deux postes, celui de sous-commissaire pour les femmes et celui de sous-commissaire principal, constituent chacun des emplois à temps plein. Je crois aussi que le Service ne parviendra pas à relever tous les défis que j'ai nommés ici si son Secteur des délinquantes n'est pas dirigé par quelqu'un qui s'y consacre à temps plein et s'il ne s'engage pas à assumer toutes les responsabilités qui découlent des recommandations de la juge Arbour.

Je recommande que le poste de sous-commissaire pour les femmes soit un poste occupé à temps plein.

19. Délinquants autochtones

Les effets discriminatoires de notre système de justice pénale et leurs répercussions défavorables sur les Autochtones qui ont des démêlés avec la justice sont connus depuis des décennies. Les Autochtones représentent environ 3 % de la population canadienne, mais près de 20 % de la population des délinquants sous responsabilité fédérale.

Cependant, la surreprésentation des Autochtones dans le système carcéral est loin d'être le seul sujet de préoccupation lié à cette question. En effet, nous devons examiner tous les aspects de l'expérience du délinquant autochtone qui est pris en charge et détenu par le Service correctionnel du Canada. Dans un rapport publié il y a plus de dix ans, un groupe d'étude faisait valoir que les délinquants autochtones étaient moins susceptibles que les autres de bénéficier de permissions de sortir et de la libération conditionnelle, qu'ils passaient plus de temps derrière les barreaux que les autres détenus avant d'obtenir une libération conditionnelle, et que celle-ci était plus susceptible d'être révoquée ou suspendue. Cette triste réalité demeure, malgré dix années d'efforts.

Je recommande que le Service surveille constamment les incidences sur les délinquants autochtones des décisions qu'il prend en ce qui touche :

- **la mise en isolement;**
- **les transfèrements;**
- **les mesures disciplinaires;**
- **les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;**

- **les renonciations à l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle et les reports de cet examen;**
- **les renvois en vue du maintien en incarcération;**
- **les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.**

Je recommande que les résultats de cette surveillance fassent l'objet de rapports trimestriels, et que ces rapports soient soumis à l'examen du Comité de direction du Service.

Il y a un certain nombre d'années, j'ai recommandé que le Service prenne deux mesures à titre de premières étapes en vue de remédier à l'état défavorisé persistant des délinquants autochtones. D'abord, j'ai recommandé qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale. Ensuite, j'ai recommandé que les politiques et les procédures actuelles du Service fassent l'objet d'un examen indépendant immédiat afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale au moment opportun des Autochtones.

Répondant à la première recommandation, en mars 2001, le Service m'a fait savoir que les questions autochtones figuraient désormais à titre de point permanent à l'ordre du jour des réunions du Comité de direction. Il a indiqué aussi que « la création du poste de directeur général des Questions autochtones permet d'assurer la discussion et l'examen des questions pertinentes au niveau de la haute direction ».

Par contre, le but de ma recommandation n'était pas de faire en sorte que les questions autochtones soient simplement soulevées au niveau de la haute direction, mais bien d'amener le Service à tenir compte des Autochtones dans toutes les décisions et dans toutes les considérations de son Comité de direction et à tous les niveaux de l'organisme. D'ailleurs, la directrice générale des Questions autochtones n'est pas un membre permanent du Comité de direction, et le Service n'a rien dit sur ce qui se passe au niveau des régions et des établissements.

En réponse à ma deuxième recommandation, proposant l'examen indépendant des politiques et des procédures, le Service m'a informé que le vérificateur général « effectuera un examen interorganismes du système de justice applicable aux Autochtones ». Bien que j'appuie cette mesure, il n'est pas clair, compte tenu de l'information fournie par le SCC jusqu'à maintenant, que le plan de vérification, lorsque l'élaboration en sera achevée, examinera les effets discriminatoires des politiques et des procédures du Service. Nous aborderons la question avec le personnel du bureau du vérificateur général.

J'estime que les mesures prises jusqu'ici par le Service n'ont pas suffi pour donner suite à l'intention ou aux objectifs précis de mes recommandations antérieures. Je crois aussi que ma position sur cette question cadre avec l'esprit des recommandations du sous-comité parlementaire*, qui a proposé la création d'un poste de sous-commissaire pour les Autochtones et l'évaluation du processus de réinsertion sociale des délinquants autochtones.

Étant donné la gravité de la question et l'état défavorisé persistant des délinquants autochtones, je recommande :

- **qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;**
- **que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones.**

---

* *EN CONSTANTE ÉVOLUTION* : *La* Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, *Sous-comité sur la* Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition *du Comité permanent de la justice et des droits de la personne*
Mai 2000

État des résumés de situations présentés dans le rapport annuel de 1999-2000

Fouilles à nu

PROBLÈME 1 : Des membres du Service ont eu recours à la force pour examiner le rectum de détenus lors d'une fouille à nu sans motifs raisonnables et sans obtenir au préalable l'autorisation nécessaire.

PROBLÈME 2 : Un employé du Service a autorisé la fouille à nu de tous les détenus d'un établissement de façon contraire à la loi et aux politiques applicables.

Le 18 octobre 2000, j'ai abordé ces deux situations avec la nouvelle commissaire, lui rappelant les points que nous avions soulevés dans le rapport annuel de 1999-2000.

Elle m'a répondu le 28 décembre 2000.

En ce qui concerne la première situation, le recours à la force lors d'une fouille à nu, elle a indiqué :

- qu'elle reconnaissait que les procédures suivies n'étaient pas convenables***;
- qu'on avait présenté des excuses partielles aux détenus touchés;
- qu'un groupe de travail sur les fouilles à nu serait créé afin d'assurer la bonne exécution future de ces fouilles.

[***Il faut noter qu'en reconnaissant que les fouilles à nu n'étaient pas effectuées de façon convenable, la commissaire n'admet pas pour autant qu'elles n'auraient pas dû avoir lieu, ou qu'elles n'étaient pas justifiées. La commissaire avoue simplement qu'on aurait dû prévenir les détenus et leur donner la possibilité de se soumettre à la fouille de plein gré, avant de recourir à la force.]

La commissaire a invité le Bureau de l'enquêteur correctionnel à participer à l'élaboration du mandat du groupe de travail sur les fouilles à nu et à la définition de la portée de ses travaux. Une rencontre initiale a eu lieu en février 2001. Le mandat et le calendrier des travaux du groupe de travail sont en cours d'élaboration.

En ce qui concerne la deuxième situation, la fouille exceptionnelle, la commissaire fait valoir que le Service avait reconnu l'existence de certaines lacunes pour ce qui est de l'établissement de rapports après les fouilles et qu'il a pris des mesures correctives à cet égard.

Le 30 janvier 2001, j'ai de nouveau écrit à la commissaire pour lui rappeler nos conclusions et nos recommandations sur les deux situations. Je lui ai dit que je voulais soumettre le dossier à la procédure de règlement des différends afin d'obtenir la résolution des trois questions en cause.

En mars 2001, le commissaire adjoint, Développement organisationnel, nous a écrit pour réitérer la position énoncée par la commissaire dans sa communication du 28 décembre 2000 et pour expliquer que le Service jugeait que la procédure de règlement des griefs n'était pas la voie à privilégier afin de résoudre ces questions d'ordre juridique.

Vers la fin mars, j'ai de nouveau rencontré la commissaire afin d'insister pour qu'au moins l'une des deux situations soit soumise à la procédure de règlement des différends. J'ai souligné l'importance accordée à ces moyens de résolution dans le protocole d'entente entre le SCC et le BEC. Ainsi, nous avons convenu que le Service choisirait une question et que le BEC en choisirait une autre afin de les soumettre à la procédure de règlement des différends.

Le point sur les situations

Le Bureau continue d'affirmer que tous les différends entre lui et le Service correctionnel du Canada peuvent être résolus au moyen de la procédure de règlement des griefs, y compris par les moyens suivants donnés dans le protocole d'entente :

- *la médiation, la facilitation, l'arbitrage non contraignant ou un autre mode de résolution des conflits;*
- *l'examen du différend par un expert indépendant par rapport aux parties, au ministère ou au gouvernement;*
- *une enquête conjointe sur place à l'endroit où est apparu le problème;*
- *des audiences formelles ou informelles;*
- *des recherches supplémentaires;*
- *la consultation de personnes et d'intéressés.*

Nous estimons que les différends sur des points de droit et les divergences d'interprétation de la loi sont effectivement de ceux qu'on peut soumettre à la procédure de règlement. Je suis heureux que la commissaire ait accepté cette façon de procéder pour deux des situations. Je suis convaincu que cette mesure confirmera l'utilité de la procédure de règlement des différends.

Cela dit, jusqu'à ce que d'autres mesures soient prises, je réitère les recommandations suivantes :

A. Recours à la force lors d'une fouille à nu

1. Que le Service admette :
   - qu'on aurait dû tenir compte des articles 50 et 51 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* avant d'autoriser le recours à la force;
   - que le recours à la force était illégal et déraisonnable, parce que les agents n'avaient pas des motifs raisonnables de croire que les détenus dissimulaient des objets interdits dans une cavité corporelle, comme le prévoient les articles 50 et 51.

2. Que le Service prenne des mesures afin de voir à ce que, d'ici deux mois, les fouilles à nu sont effectuées conformément à la loi et aux politiques, y compris la création proposée du groupe de travail sur les fouilles à nu, mais sans se limiter à cette mesure.

B. Fouille à nu exceptionnelle

1. Que le Service reconnaisse :
   - que la fouille a été autorisée indûment et de façon contraire à la loi et aux politiques applicables;
   - que le rapport dressé après la fouille a été établi de façon contraire à la loi;
   - que les documents relatifs à la fouille, dont les autorisations et les rapports requis, ont été produits de manière contraire à la loi et déraisonnable.

2. Que le Service prenne les mesures voulues pour que, d'ici deux mois, toutes les autorisations données et tous les documents établis à l'égard de ces fouilles soient conformes à la loi et aux politiques, et que cette conformité soit confirmée, d'ici un an, au moyen de vérifications de tous les établissements.

Satisfaire aux besoins des délinquants handicapés

PROBLÈME 1 : Le Service ne prend pas les mesures voulues pour doter les délinquants handicapés d'un plan de libération conditionnelle adéquat.

PROBLÈME 2 : Les installations du Service ne répondent pas aux besoins des délinquants handicapés.

PROBLÈME 3 : L'enquêteur correctionnel n'a pas accès à l'information prise en compte lors des examens touchant le Service menés par la Commission canadienne des droits de la personne.

D'abord soulevées dans notre rapport de l'an dernier, ces questions découlent de notre enquête sur les plaintes de deux détenus handicapés. Ceux-ci étaient déjà admissibles à la mise en liberté quand le Service leur a enfin trouvé des logements accessibles. Nous avons écrit au Service pour discuter de ces deux cas et de l'incapacité du Service en général d'assurer aux délinquants handicapés des installations accessibles, bien que le Service soit conscient du problème depuis des années.

Répondant au début de janvier 2001 au rapport détaillé que nous lui avions remis, le Service a avoué qu'il avait en effet des lacunes à combler en matière d'accessibilité et a promis qu'il y verrait avant la fin mars 2001. Le Service s'est gardé toutefois de préciser au juste ce qu'il s'engageait à accomplir. Le 30 janvier 2001, nous lui avons demandé des précisions. Le Service nous a répondu le 8 mars 2001.

Voici l'essentiel de sa réponse :

Dans chaque région, le Service compte un établissement accessible pour chaque niveau de sécurité et assure l'accessibilité des centres de santé mentale. Il ne s'est pas engagé cependant à rendre accessible plus d'un établissement par niveau de sécurité, ce qui risque d'occasionner des difficultés pour les détenus :

a) qui, pour des raisons de sécurité, ne peuvent intégrer la population qu'on trouve à l'établissement accessible;
b) qui pourraient accéder plus facilement à des programmes et à des sources de soutien dans la collectivité s'ils étaient placés dans un établissement non accessible aux personnes handicapées.

De plus, ce ne sont pas toutes les régions qui ont plus d'un établissement résidentiel communautaire accessible [centres résidentiels gérés par des organismes non gouvernementaux en vertu d'un contrat avec le SCC].

Sur deux affaires en particulier, le Service a refusé de répondre à nos demandes de renseignements tant que la Commission canadienne des droits de la personne n'avait pas conclu son examen de ces questions. Le Service estimait que la confidentialité voulue par le processus de la CCDP l'empêchait de discuter des affaires avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Le point sur la situation

Nous ne savons toujours pas ce que le Service entend par « accessible ». Lors de récentes discussions avec des membres du personnel de la Division des

délinquants âgés, nous avons obtenu des précisions qui semblent clarifier la question.

Dans le rapport provisoire que nous avons vu, sous la rubrique « Planification des installations », la Division des délinquants âgés propose des objectifs en matière d'« accessibilité » et la création de « zones spécialisées ».

Voici les objectifs en fait d'« accessibilité » :

Qu'il existe dans chaque région du SCC des établissements carcéraux et communautaires de tous les types et entièrement accessibles, dotés des installations nécessaires pour fournir les aides fonctionnelles requises aux délinquants handicapés et aux délinquants qui souffrent d'infirmités ou d'affections attribuables à leur âge, et que le nombre des établissements soit déterminé en fonction du nombre de délinquants concernés.

Par « zone spécialisée » on entend :

[...] une unité, une rangée ou une maison entièrement accessible dotée du personnel et des ressources nécessaires pour répondre aux besoins particuliers (d'ordre physique, mental, psychosocial, émotionnel et spirituel) des délinquants âgés et des délinquants qui ne peuvent pas fonctionner de façon entièrement autonome dans le milieu correctionnel habituel (carcéral ou communautaire) en raison des limites imposées par leur état.

Nous approuvons ces descriptions, et **je recommande que le Service crée des milieux accessibles comme ceux qu'on décrit dans le rapport de la Division des délinquants âgés dans les établissements du SCC avant la fin de 2001.**

Je recommande aussi que le Service prenne les mesures voulues pour mettre en place dans un nombre suffisant d'établissements résidentiels communautaires les installations nécessaires pour assurer l'accessibilité, également avant la fin 2001.

Quant au nombre des établissements accessibles, il nous paraît insuffisant de n'avoir qu'un établissement accessible par niveau de sécurité dans chaque région. Cela ne permettrait pas de répondre aux besoins particuliers des délinquants qui ne pourraient pas intégrer la population de l'établissement en question ou dont le placement dans un tel établissement ne satisferait pas par ailleurs aux critères établis à l'article 28 de la LSCMLC.

Je recommande que, d'ici la fin 2002, tous les établissements soient rendus accessibles dans la mesure nécessaire pour assurer le placement de chaque détenu handicapé dans un établissement qui répond à ses besoins et pour remplir dans chaque cas les critères relatifs au placement établis dans la LSCMLC.

Enfin, nous n'acceptons toujours pas que le Service refuse de répondre à nos questions sur deux affaires parce que celles-ci font l'objet d'un examen par la Commission canadienne des droits de la personne. Nous croyons fermement qu'il serait possible de voir avec le Service et la Commission quels renseignements pourraient pour l'heure ne pas nous être communiqués et quels détails des affaires l'on pourrait très bien nous transmettre afin de nous permettre de remplir notre mandat.

Cela dit, nous soutenons que la loi nous confère le pouvoir d'exiger que le Service nous fournisse les renseignements demandés et que rien n'empêche le Service de nous les communiquer.

Je recommande que le Service réponde, dans les meilleurs délais, à nos questions sur les affaires dont la Commission canadienne des droits de la personne est actuellement saisie.

Logement de mineurs dans des pénitenciers

PROBLÈME 1 : Il ne convient pas d'incarcérer des jeunes contrevenants avec des délinquants adultes dans les pénitenciers.

PROBLÈME 2 : Les représentants du SCC doivent pleinement jouer leur rôle lors des audiences où les tribunaux envisagent de placer des jeunes contrevenants dans des établissements fédéraux.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons indiqué au Service que nous croyons que les mineurs ne doivent jamais être incarcérés avec les délinquants adultes dans les pénitenciers. Nous avons incité les représentants du SCC à faire activement valoir cette conviction quand ils comparaissent aux audiences où le tribunal décide de faire incarcérer un jeune dans un établissement fédéral pour adultes. En attendant l'adoption des modifications législatives requises pour assurer la conformité à l'interdiction, imposée par le droit international, de la co-détention d'adultes et d'enfants, nous avons exhorté le Service à mettre en place des programmes et des pratiques destinés à répondre aux besoins des jeunes contrevenants dont il a la charge.

L'ancien commissaire nous a répondu le 16 mai 2000. Non satisfaits de sa réponse, nous lui avons fait savoir que nous entendions soumettre la question au solliciteur général le 16 juin 2000.

La nouvelle commissaire a été nommée en septembre. J'ai soulevé la question à nouveau avec elle le 18 octobre 2000, en réitérant les préoccupations dont nous avions saisi son prédécesseur.

Le 28 décembre 2000, la commissaire nous a répondu :

- que le Service entend gérer les jeunes contrevenants au cas par cas;
- que le Service reconnaît le droit qu'ont les tribunaux d'ordonner l'incarcération sous responsabilité fédérale des jeunes contrevenants;
- qu'elle avait demandé à la Division des droits de la personne du SCC d'établir des lignes directrices à l'intention des employés du SCC qui comparaissent aux audiences où l'éventuel placement sous responsabilité fédérale d'un jeune contrevenant est en jeu.

Par ailleurs, la commissaire nous a invités à transmettre nos propositions sur la question au ministère de la Justice par l'entremise du solliciteur général.

Le 30 janvier 2001, j'ai écrit au solliciteur général pour recommander que les jeunes contrevenants ne soient jamais incarcérés avec des adultes, à moins que ce ne soient des membres de leur famille.

Le ministre m'a répondu le 20 mars 2001 que le gouvernement réserverait le placement pénitentiaire aux cas les plus graves, où toutes les autres solutions ont été exclues. Il a ajouté que nombre de nos préoccupations seraient résolues par la nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, le projet de loi C-7.

En avril, nous avons pris connaissance de la trousse d'information destinée aux employés du SCC qui comparaissent aux audiences de jeunes contrevenants. À notre avis, la trousse comporte trois lacunes :

- Dans le document, le Service demande à ses représentants de fournir de l'information, et non pas des avis. Or, la Loi oblige le tribunal de tenir compte des **recommandations** formulées par le SCC. Cela signifie, à notre sens, que les employés du Service sont tenus de formuler des avis, des conclusions et des recommandations, compte tenu des faits.
- Le Service ne s'y prononce pas sans équivoque sur l'opportunité de placer les jeunes contrevenants dans des établissements pour adultes - le Service ne préconise pas cette mesure, mais reconnaît le droit qu'a le tribunal de l'imposer.
- Le document reste flou sur les options offertes aux jeunes incarcérés dans les pénitenciers. On admet qu'il s'agit d'un sujet de préoccupation, mais sans proposer de programmes concrets, ni se prononcer sur le placement comme tel.

La récente décision de placer tous les délinquants condamnés pour meurtre au premier ou au deuxième degré dans des installations à sécurité maximale pour une période d'au moins deux ans risque d'avoir des répercussions graves sur les jeunes contrevenants qui, en application de la loi actuelle ou de la loi proposée, sont confiés aux autorités fédérales. Le 9 avril 2001, nous écrivions à la commissaire pour lui demander d'abroger cette nouvelle politique sans attendre.

Le point sur la situation

À notre avis, le projet de loi C-7 ne répond pas à nos préoccupations. Par rapport à la loi actuelle, il risque même d'entraîner l'incarcération d'un plus grand nombre d'adolescents et de jeunes moins âgés.

Nous persistons à croire qu'il ne convient jamais d'incarcérer des jeunes dans des pénitenciers fédéraux et que le Service a pris jusqu'ici très peu de mesures concrètes pour répondre aux besoins des jeunes contrevenants détenus dans ses établissements.

Je recommande que le Service et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications des lois applicables aux jeunes contrevenants qui interdiraient l'incarcération de ceux-ci avec des adultes dans les pénitenciers.

En attendant l'adoption de telles modifications, je recommande que le Service formule des politiques et des pratiques en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins des jeunes incarcérés dans les pénitenciers.

Je recommande que les représentants du Service qui comparaissent aux audiences où est envisagé le placement d'un jeune dans un pénitencier :

- **indiquent formellement que selon le Service il ne convient jamais d'incarcérer un jeune contrevenant dans un pénitencier;**
- **fassent ressortir l'absence actuelle de logements et de programmes destinés aux jeunes contrevenants sous responsabilité fédérale;**
- **formulent activement des recommandations sur ces questions au tribunal, au lieu de se contenter de répondre à des questions directes.**

Accès à des guérisseurs autochtones traditionnels (inertie en matière de politiques)

PROBLÈME : Le Service doit prendre des mesures pour assurer aux détenus autochtones l'accès à des guérisseurs traditionnels.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons demandé au Service d'adopter une politique explicite qui sensibiliserait le personnel des services de santé au rôle des guérisseurs autochtones traditionnels et qui permettrait aux détenus autochtones de consulter ces guérisseurs. Le Service nous a fait savoir

alors que le projet entrepris en ce sens avait pris du retard et serait terminé au printemps 2001.

Au début du nouvel exercice, nous avons demandé où le Service en était dans ce projet.

Le 16 octobre 2000, le Service nous a répondu qu'il avait dû réviser le calendrier d'exécution du projet afin de pouvoir mettre sur pied un processus qui respecterait les attentes et les impératifs culturels des représentants des autochtones.

Le 2 janvier 2001, nous avons demandé à rencontrer le SCC à ce sujet.

Le 16 février 2001, le Service nous a fait savoir que des représentants du Service allaient rencontrer des guérisseurs autochtones en mars 2001, rencontre à laquelle avait été convié notre spécialiste des questions autochtones, et que « nous pourrions effectivement nous réunir pour discuter de la question ».

Le 25 mai 2001, le Service a signalé qu'il élaborait un plan d'action afin de donner suite aux indications reçues des Aînés et des guérisseurs qui ont participé à la réunion de mars, et que des mesures concrètes seraient prises pour assurer aux détenus l'accès à la médecine et aux guérisseurs traditionnels.

Étant donné les retards déjà survenus dans ce dossier, **je recommande que le plan d'action du SCC pour assurer aux détenus autochtones l'accès à des guérisseurs soit terminé et que les mesures qu'il prévoit soient prises d'ici le 1er octobre 2001.**

QUESTIONS EN COURS

Questions faisant actuellement l'objet de consultations entre l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel

Cette année, j'ai choisi de présenter des renseignements sur certains sujets que nous sommes en train d'examiner avec le Service. Même si nous n'en sommes pas encore arrivés à une entente, je tiens néanmoins à formuler des observations sur ces questions ici pour un certain nombre de raisons :

- ces sujets ont une grande importance pour les délinquants;
- ils témoignent de la manière dont nous travaillons avec le Service et du rôle que nous jouons dans l'élaboration de politiques et auprès de groupes de travail sur des problèmes d'ordre général;
- de nettes tendances se dégagent de nos consultations et il nous est utile de faire le point sur notre appréciation des progrès accomplis et sur nos attentes.

Je tiens à préciser que je ne cherche pas ici à présenter des conclusions ou des recommandations définitives. Je désire simplement décrire et reconnaître le travail accompli et donner une idée juste des observations qui pourraient devenir les conclusions et les recommandations de rapports futurs.

a) Isolement préventif

Il y a presque six ans, la juge Arbour recommandait des modifications fondamentales au régime d'isolement préventif, notamment une meilleure conformité à la loi et l'examen indépendant des placements en isolement préventif. Cela fait déjà plus de quatre ans que le groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif a déposé son rapport et que le Service a instauré des réformes importantes de ses politiques et de ses pratiques internes.

Ces changements devaient permettre de rendre les procédures plus conformes à la loi et aux politiques et, plus important encore, d'accroître **l'efficacité** du système d'examen des cas d'isolement préventif dans le but de réduire le nombre et la durée des placements en isolement, et de multiplier les possibilités de réinsérer les détenus isolés dans la population carcérale et de trouver des solutions de rechange au recours à l'isolement préventif.

Le Service a refusé d'appliquer l'une des recommandations du groupe de travail, soit celle d'effectuer des projets pilotes sur l'examen indépendant des mises en isolement préventif.

Depuis dix-huit mois, nous avons noté un certain « relâchement » en ce qui concerne un grand nombre de règles de procédure établies par le Service. Nous constatons aussi un manque flagrant de progrès réels à l'égard d'objectifs fondamentaux destinés à accroître l'efficacité du système, soit ceux de réduire considérablement le nombre de mises en isolement préventif et la durée de ces placements. Enfin, nous nous rendons compte que le Service continue de recourir à la double occupation des cellules d'isolement.

En mai 2000, le sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la *LSCMLC* a recommandé l'adoption du régime d'examen indépendant des mises en isolement préventif. Dans sa réponse au rapport du sous-comité en octobre, le gouvernement a plutôt recommandé que le régime d'examen interne soit renforcé en faisant participer des intervenants de l'extérieur.

Je félicite la nouvelle commissaire d'avoir reconnu l'existence des problèmes que nous évoquons ici et d'avoir chargé Jim Laplante d'élaborer des solutions.

Jusqu'ici, le dossier a progressé sur plusieurs fronts :

- Le Service compte éliminer la double occupation des cellules d'isolement d'ici septembre 2001.
- Cet automne, on lancera un projet pilote qui fera participer un membre de la collectivité à l'examen, après trente jours, des cas d'isolement afin d'augmenter l'efficacité du processus dans son ensemble. Le projet devrait prendre fin en mars 2001.
- Dans le cadre du projet pilote, on se penchera sur le rôle que jouent les gestionnaires régionaux de la surveillance de l'isolement pour favoriser l'efficacité de l'examen des cas d'isolement et la réinsertion des détenus mis en isolement.
- De concert avec les Services de santé et les Services juridiques du SCC, Jim Laplante étudie les cas des détenus « isolés » dans le contexte de soins de santé mentale et les liens éventuels à établir entre cette pratique et la notion d'isolement au sens de la *LSCMLC*.
- On étudiera l'utilisation de certaines unités dans les établissements à titre de mesure de rechange à la mise en isolement habituelle.

J'espère que ces initiatives mèneront :

- à la réduction du recours abusif à l'isolement (le quasi-isolement) et de la durée de ces placements, grâce à des examens justes;
- à des conditions de détention plus humaines pour les détenus mis en isolement.

Si je continue de croire que seul un spécialiste externe effectuant un examen entièrement indépendant des cas d'isolement peut remplir les objectifs voulus, je me ferai néanmoins un plaisir de passer en revue les succès des mesures prises dans ce dossier par le Service.

b) Renseignements médicaux confidentiels

Depuis des années, on est aux prises avec le problème épineux de devoir concilier l'impératif de protéger la confidentialité des renseignements dans les dossiers médicaux et la nécessité de communiquer l'information requise pour évaluer le risque présenté par le détenu.

En ce qui touche les maladies infectieuses, par exemple, nombre de spécialistes jugent que la protection de la confidentialité sur l'état du malade est essentielle si l'on veut favoriser l'adoption de pratiques judicieuses de traitement et de prévention (voir, à ce sujet, le rapport du comité de spécialistes sur la prévention du sida, 199-). Cela dit, il peut y avoir des circonstances où la sécurité d'autres personnes, dont le personnel, pourrait être en jeu si l'existence de la maladie n'est pas révélée. En ce qui concerne la santé mentale, la nécessité d'inciter à la franchise les participants à un programme est parfois incompatible avec l'obligation qu'a le Service de donner aux décideurs de la mise en liberté toute information pouvant concerner le risque pour la sécurité publique que la personne présente.

Le Service a créé un groupe de travail et entrepris des consultations pour mieux définir les règles qui régissent ces questions de manière à concilier les impératifs contraires.

La politique qui en découlera est attendue au cours du prochain exercice. Jusqu'ici, le Service a effectué de vastes consultations auprès de ses employés et de spécialistes externes. Mon personnel joue également un rôle actif dans le processus.

Nous sommes d'avis que toute politique adoptée à ce sujet doit accorder l'importance au traitement et à la prévention, à titre de bons moyens de réduire le risque. Il faut viser à atteindre ces objectifs de manière à assurer la sécurité publique et la réinsertion sociale efficace des délinquants. En outre, autant que possible, il faut obtenir le consentement libre et éclairé des délinquants avant de divulguer des renseignements médicaux les concernant et les consulter avant de communiquer cette information à des personnes de l'extérieur des services de santé.

J'espère que le Service est sensible à ces objectifs et qu'il saura adopter cette politique tant attendue et fort nécessaire avant la publication de mon prochain rapport.

c) Délinquants âgés

À l'heure actuelle, les délinquants âgés constituent 16 % de la population de délinquants sous responsabilité fédérale, mais cette proportion est appelée à croître rapidement. Par délinquants âgés, le Service entend ceux de 50 ans et plus, parce que :

« [...] la recherche montre que le vieillissement intervient dix ans plus tôt dans le système correctionnel en raison de facteurs tels que le statut socio-économique, l'accès aux soins et le mode de vie de la plupart des délinquants. »

Au début de 2000, le commissaire a créé la Division des délinquants âgés, lui confiant le mandat de formuler une stratégie afin de répondre aux besoins des délinquants âgés. Au printemps, la Division a déposé son rapport, qui porte sur une large gamme de questions, dont :

- la planification des installations dans les établissements;
- les services correctionnels communautaires (la surveillance et les programmes offerts aux délinquants libérés);
- les soins de santé physique et mentale (y compris les soins palliatifs);
- la dotation (professionnels et bénévoles) et la formation afin de répondre aux besoins des délinquants âgés;
- les programmes ciblés et adaptés;
- l'emploi, l'éducation, les besoins en fait de formation professionnelle et les loisirs;
- l'évaluation, la gestion des cas et la planification de la mise en liberté;
- la sensibilisation du public.

Ce rapport nous paraît être un document décisif. Si ses recommandations sont appliquées, il permettra dans une large mesure de résoudre les problèmes avec lesquels sont aux prises les délinquants âgés. Trop nombreuses pour être bien exposées ici, les recommandations ont ceci d'essentiel qu'elles invitent le Service à adopter une vision d'ensemble qui englobe tous les besoins des délinquants âgés, pas seulement en fait de soins, mais à l'égard de tous les aspects de la réalité actuelle des Canadiens âgés.

d) Maladies infectieuses

La Division des services de santé du SCC a entrepris d'améliorer le traitement et la prévention des maladies, dont la transmission se fait souvent dans un contexte de toxicomanie. Cette initiative s'impose depuis longtemps. En effet, il y a déjà huit ans le comité des spécialistes sur le sida a formulé des recommandations qui continuent de s'appliquer à la situation actuelle, qu'on doit qualifier de véritable crise.

Le personnel du Bureau et d'autres intéressés externes participent activement à cette initiative.

Voici certains des sujets abordés :

- la mise en œuvre anticipée de la deuxième phase du programme de traitement d'entretien à la méthadone du SCC, qui permettrait de joindre des participants qui n'ont pu bénéficier de tels soins avant d'être admis dans une installation fédérale;
- la mise à la disposition des détenus de seringues propres;
- la possibilité, pour les détenus, de se faire tatouer proprement par des professionnels;
- la prise de mesures spéciales destinées aux délinquantes sous responsabilité fédérale et aux délinquants autochtones;
- les programmes de sensibilisation par les pairs.

Je félicite le Service de tenter de régler ces problèmes persistants. Certaines des solutions proposées sont certes controversées, mais ne pas les appliquer serait inadmissible, surtout devant l'aggravation actuelle du phénomène. Nous ne pouvons plus nous permettre de voir la drogue dans les prisons comme une question de sécurité. Nous devons y voir un problème de santé, qui nécessite des interventions de traitement.

Nous continuerons d'appuyer entièrement ce processus.

Conclusion

Des progrès ont été accomplis cette année sur un certain nombre de questions. Je suis encouragé de constater la volonté de la commissaire d'intervenir personnellement pour régler les problèmes dont nous lui faisons part. Cela étant dit, les réactions du Service, à des niveaux inférieurs au bureau de la commissaire, continuent dans bien des cas de se faire beaucoup trop attendre, d'être empreintes de méfiance et de ne pas s'accompagner d'engagements fermes.

Je formule des recommandations précises sur les questions abordées ici dans l'espoir que le Service saura substituer aux examens, aux consultations et aux études à n'en plus finir des actes concrets qui remédient dans une mesure appréciable aux problèmes des délinquants. Je lirai avec plaisir la réponse de la commissaire au présent rapport.

Résumé des recommandations

Unité spéciale de détention

Dans son examen actuel des politiques qui régissent l'USD, je recommande au Service de se pencher sur :

- **la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite;**
- **le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD;**
- **les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;**
- **la possibilité de faire participer des membres des comités consultatifs de citoyens à l'examen des cas des détenus de l'USD;**
- **l'équité, l'ouverture et l'imputabilité de la prise de décisions actuelle, y compris des possibilités de recours rapides et clairement définies;**
- **la mise en place d'un protocole d'examens mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant d'être envoyés à l'USD pour se faire évaluer.**

En outre, je recommande que les conclusions de l'examen de ces questions et les politiques adoptées en conséquence soient publiées avant le 2 octobre 2001.

Rémunération des détenus

Une fois de plus, je recommande que le Service :

- **augmente immédiatement les niveaux de rémunération de tous les détenus et adopte des dispositions d'indexation connexes;**
- **vérifie si les délinquants disposent d'assez d'argent au moment de leur mise en liberté.**

Je recommande que le Service accorde une subvention immédiate aux détenus afin de faire correspondre les coûts de leurs communications téléphoniques à ceux qu'on paie dans la collectivité.

Procédure de règlement des griefs

Je recommande :

- **que le Service prenne des mesures immédiates pour éliminer l'arriéré des griefs à traiter;**
- **que le Service établisse des directives qui obligent les secteurs des soins de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser l'ensemble des données sur les griefs de façon trimestrielle;**
- **que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe;**
- **que la Direction des questions autochtones transmette la version définitive de son examen actuel de la procédure de règlement des griefs à tous les organismes qui défendent les intérêts des détenus autochtones.**
- **qu'un examen soit effectué, non pas par le Secteur des délinquantes, afin de déterminer l'efficacité des suites données aux plaintes des délinquantes par les établissements qui les hébergent, et que l'examen s'intéresse tout particulièrement au règlement des plaintes formulées par les détenues incarcérées dans des pénitenciers pour hommes.**

Je recommande que ces mesures soient prises d'ici le 31 octobre 2001.

Je recommande que le rapport de vérification de la procédure de règlement des griefs attendu en juin 2001 soit communiqué à tous les comités de détenus afin qu'ils puissent faire des observations à son sujet.

Préparation des cas et accès aux programmes

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment voulu qui porte sur :

- **la capacité d'accueil des programmes actuels, la longueur des listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;**
- **les raisons précises des reports et des renonciations, et les mesures requises pour en réduire le nombre;**
- **les causes du recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître le recours à ces régimes;**

- les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont défavorisés en ce qui concerne l'accès à la mise en liberté sous condition au moment opportun, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

Je recommande que cet examen soit mené à terme, y compris des plans d'action circonstanciés, avant le 15 novembre 2001.

Transfèrements

En ce qui touche le processus de transfèrement, je recommande que le Service :

- vérifie immédiatement la validité de ses données sur les transfèrements et détermine les mesures nécessaires pour en assurer l'exactitude future;
- établisse d'ici le 20 septembre 2001 le cadre de l'évaluation du processus de transfèrement de manière à remédier aux préoccupations soulevées;
- termine son évaluation du processus d'ici le 20 décembre 2001, y compris des plans d'action concrets.

En outre, je recommande que le Service tienne le bureau de l'enquêteur correctionnel au fait des progrès qu'il accomplit sur la question des transfèrements.

Normes et directives en matière de sécurité préventive

Je recommande au Service d'accompagner l'entrée en vigueur des nouvelles directives en matière de sécurité préventive du lancement d'un programme national de formation afin de s'assurer que les charges et les responsabilités prévues par les directives sont bien comprises de tous.

Recours à la force

Quand le Comité de direction aura pris connaissance du rapport de juin 2001 sur l'examen du recours à la force, je recommande au Service d'élaborer un plan d'action qui prévoit :

- l'imposition de cours de formation à ceux qui autorisent le recours à la force et à ceux qui y prennent part;
- la réduction du nombre de cas de non-conformité aux politiques;
- la diminution du nombre d'incidents où l'on recourt à la force;

- l'examen exhaustif et complet par écrit des incidents par les secteurs des services de santé et des délinquantes.

Je recommande que le plan d'action fixe des objectifs mesurables quant au nombre d'incidents et au nombre et aux types de violations des politiques, ainsi que des délais précis pour l'exécution des cours de formation. Le plan d'action devrait être terminé avant la fin novembre 2001.

Blessures subies par les détenus et enquêtes

a) Violence dans les établissements

Je recommande que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs quant à la surveillance de la violence dans les établissements :

- la mise en application d'un système d'information capable de recueillir des données exactes et représentatives;
- la production de rapports d'analyse trimestriels;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction, à titre de point permanent à l'ordre du jour.

Je recommande que la violence dans les établissements devienne un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Comité de direction dès septembre 2001.

b) Blessures subies par les détenus

Je recommande que le Service adopte une politique nationale sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :

- la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;
- l'analyse trimestrielle de l'information recueillie sur les blessures subies par les détenus;
- l'examen par le Comité de direction du Service de ces rapports trimestriels.

Je recommande que la politique du Service sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus soit publiée au plus tard le 30 octobre 2001.

c) Suicides

Je recommande que le Service adopte immédiatement une politique nationale sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations.

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen afin de voir quels sont les besoins du personnel en fait de formation relative à l'application de la politique et quelles ressources sont requises pour répondre à ces besoins.

Je recommande que toutes les tentatives de suicide et tous les incidents d'automutilation fassent l'objet d'une enquête, et que l'un des enquêteurs soit un psychologue de l'extérieur de l'établissement.

Je recommande que toutes les enquêtes sur les suicides, les tentatives de suicide et les automutilations fassent l'objet d'examens trimestriels nationaux, et que la revue des conclusions de ces examens soit un point permanent à l'ordre du jour du Comité de direction.

d) Enquêtes

Je recommande que les délais précis fixés pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification du plan d'action connexe soient intégrés à la politique du Service sur les enquêtes.

Je recommande que les résultats de la surveillance de l'application du protocole du Service sur les enquêtes soient soumis à l'examen du Comité de direction de façon trimestrielle.

Je recommande que tous les rapports d'enquête sur les cas de décès ou de blessure grave de détenus soient transmis au bureau de l'enquêteur correctionnel dans les 45 jours ouvrables qui suivent l'incident.

En ce qui touche donc les blessures graves et les enquêtes menées aux termes de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, je recommande au Service de prendre des mesures immédiates afin :

- **de donner au personnel une définition adéquate de l'expression « blessure grave » et des lignes directrices sur l'interprétation de cette définition;**
- **de faire en sorte que la gravité des blessures soit déterminée par un professionnel de la santé autorisé;**
- **de faire participer à chaque comité chargé d'enquêter aux termes de l'article 19 un professionnel de la santé indépendant de l'établissement où l'incident s'est produit;**

- de mettre en place un système national de surveillance des enquêtes sur les cas de décès ou de blessure grave (enquêtes prévues à l'article 19 de la *LSCMLC*);
- de soumettre toutes les enquêtes menées conformément à l'article 19 à un examen national et de produire des rapports trimestriels sur les recommandations et les mesures correctrices qui en découlent;
- de remettre des rapports trimestriels sur les enquêtes menées conformément à l'article 19 de la *LSCMLC* à la commissaire du Service.

Pour souligner l'importance que j'accorde à ces questions, je recommande que la haute direction fasse des éléments suivants des points permanents à l'ordre du jour de ses réunions :

- les suicides et les tentatives de suicide chez les délinquants;
- les cas de décès ou de blessure grave d'un détenu;
- la violence dans les établissements;
- les enquêtes et les examens systémiques sur les cas de blessures, de décès et de violence dans les établissements.

Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant

Je recommande que, dans les meilleurs délais, le Service mette en application sa politique selon laquelle, avant de divulguer des renseignements conformément au paragraphe 25(3) de la *LSCMLC*, le Service doit :

- indiquer au délinquant touché les renseignements qu'on entend communiquer;
- donner au délinquant la possibilité de présenter des observations sur l'opportunité de divulguer l'information.

Accusations d'inconduite portées contre le personnel

Je recommande que le Service élabore une politique distincte sur la procédure d'enquête relativement aux accusations d'inconduite portées contre le personnel par les détenus et qu'il la fasse bien connaître. Cette politique devrait comprendre à tout le moins les éléments suivants que nous proposions en septembre 1999 :

- l'enregistrement sans délai par le plaignant des faits pertinents;
- le renvoi rapide du plaignant aux Services de santé, en cas de blessure;
- la séparation du plaignant et de l'employé visé par les accusations tout au long de l'enquête;

- **la communication rapide de toute l'information à la police;**
- **la prise d'une décision rapide, par le responsable de l'établissement, d'ouvrir ou non une enquête;**
- **la participation d'un membre de la collectivité aux comités d'enquête;**
- **la transmission de tous les documents voulus au Bureau de l'enquêteur correctionnel.**

Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques

Je recommande que le Service :

- **cesse sa pratique de transférer des détenus à des hôpitaux psychiatriques contre leur gré sous prétexte d'y faire évaluer le risque qu'ils présentent;**
- **précise que tout traitement, toute évaluation ou toute observation d'un détenu par des médecins ou d'autres professionnels de la santé d'une quelconque durée appréciable constitue un traitement au sens de l'article 88 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et doit donc être subordonné au consentement libre et éclairé du détenu;**
- **veille à ce que le personnel se conforme à la *LSCMLC* et aux lois provinciales applicables pour tout ce qui touche l'admission et le traitement des détenus aux établissements psychiatriques.**

Gestion du stress à la suite d'un incident critique: intervention auprès des détenus

Je recommande qu'une directive nationale soit émise sans délai qui :

- **rend obligatoire la prestation, aux détenus, de services de gestion du stress à la suite d'un incident critique;**
- **rend précise exactement qui doit offrir quels services à quel moment.**

Services de santé mentale pour délinquantes

Je recommande que le Service entreprenne sans attendre une vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, et que l'équipe de vérificateurs :

- **comprenne des professionnels de santé mentale de l'extérieur du Service;**
- **étudie les normes d'agrément et de formation applicables aux professionnels de santé mentale qui offrent les services aux délinquantes;**

- s'intéresse tout particulièrement aux services de santé mentale offerts aux détenues des unités à sécurité maximale;
- rencontre des représentants du Bureau de l'enquêteur correctionnel au cours de la vérification.

Je recommande en outre que la vérification soit effectuée d'ici le 15 novembre 2001.

Politique relative au harcèlement sexuel

Je recommande que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquantes, laquelle précisera :

- que les enquêtes seront ouvertes par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional compétent;
- que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête sera transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que tous les membres du comité d'enquête devront avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;
- qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête devra être de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'aura de liens avec l'établissement correctionnel concerné;
- que le plaignant sera consulté au cours de l'enquête et avant le dépôt du rapport afin qu'il puisse apporter des précisions et formuler des observations, et que celles-ci figureront dans le rapport final;
- que, dans chaque cas, copie du rapport d'enquête définitif sera rapidement transmise au plaignant et au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que le responsable qui a ouvert l'enquête devra prendre les mesures correctives voulues sans attendre.

Classement des délinquants condamnés à perpétuité

Je recommande l'annulation immédiate de la politique qui consiste à modifier l'Échelle de classement par niveau de sécurité et à obliger ainsi les délinquants condamnés à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré de purger au moins deux ans de leur peine dans un établissement à sécurité maximale.

Délinquantes

Je recommande que, en plus de la Vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, on examine sans attendre la question des unités pour femmes dans les pénitenciers pour hommes, en se penchant sur :

- **les ressources et la formation du personnel requises pour mettre en place un milieu de vie et de travail sûr, sécuritaire et humain;**
- **la mise en application de programmes et d'activités culturelles et récréatives comme ceux qu'on offre dans les établissements régionaux.**

Je recommande que le Service adopte un plan d'action qui comprend des indicateurs de rendement et des délais précis afin :

- **que soit entièrement mise en œuvre la Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes adoptée en 1997;**
- **que soient vérifiés et mis en application des outils de classement par niveau de sécurité propres aux délinquants autochtones et aux délinquantes;**
- **que soit achevé l'examen des prédicteurs du suicide et de l'automutilation;**
- **que soit créé un milieu d'incarcération à sécurité minimale qui soit le moins restrictif possible, conformément au principe énoncé dans la LSCMLC;**
- **que soit réduit le nombre élevé de femmes membres d'une minorité visible incarcérées dans les établissements fédéraux;**
- **qu'il soit mis fin à l'état défavorisé dans lequel se trouvent les délinquantes autochtones, en ce qui concerne la mise en liberté sous condition en temps opportun.**

Je recommande que le plan d'action soit terminé puis présenté au Comité de la gestion supérieure du Service d'ici novembre 2001.

Je recommande que le Service revoie son refus d'appliquer la recommandation de la juge Arbour voulant « que les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale soient groupés dans une structure hiérarchique indépendante des régions dans laquelle les directeurs d'établissement rendent compte directement à la sous-commissaire pour les femmes ».

Je recommande que le poste de sous-commissaire pour les femmes soit un poste occupé à temps plein.

Délinquants autochtones

Je recommande que le Service surveille constamment les incidences sur les délinquants autochtones des décisions qu'il prend en ce qui touche :

- **la mise en isolement;**
- **les transfèrements;**
- **les mesures disciplinaires;**
- **les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;**
- **les renonciations à l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle et les reports de cet examen;**
- **les renvois en vue du maintien en incarcération;**
- **les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.**

Je recommande que les résultats de cette surveillance fassent l'objet de rapports trimestriels, et que ces rapports soient soumis à l'examen du Comité de direction du Service.

Étant donné la gravité de la question et l'état défavorisé persistant des délinquants autochtones, je recommande :

- **qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;**

- **que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones.**

Recommandations concernant des résumés de cas

Situations de fouille à nu

Cela dit, jusqu'à ce que d'autres mesures soient prises, je réitère les recommandations suivantes :

A. Recours à la force lors d'une fouille à nu

Que le Service admette :

- **qu'on aurait dû tenir compte des articles 50 et 51 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* avant d'autoriser le recours à la force;**
- **que le recours à la force était illégal et déraisonnable, parce que les agents n'avaient pas des motifs raisonnables de croire que les détenus dissimulaient des objets interdits dans une cavité corporelle, comme le prévoient les articles 50 et 51.**

Que le Service prenne des mesures afin de voir à ce que, d'ici deux mois, les fouilles à nu sont effectuées conformément à la loi et aux politiques, y compris la création proposée du groupe de travail sur les fouilles à nu, mais sans se limiter à cette mesure.

B. Fouille à nu exceptionnelle

Que le Service reconnaisse :

- **que la fouille a été autorisée indûment et de façon contraire à la loi et aux politiques applicables;**
- **que le rapport dressé après la fouille a été établi de façon contraire à la loi;**
- **que les documents relatifs à la fouille, dont les autorisations et les rapports requis, ont été produits de manière contraire à la loi et déraisonnable.**

Que le Service prenne les mesures voulues pour que, d'ici deux mois, toutes les autorisations données et tous les documents établis à l'égard de ces fouilles soient conformes à la loi et aux politiques, et que cette conformité soit confirmée, d'ici un an, au moyen de vérifications de tous les établissements.

Satisfaire aux besoins des délinquants handicapés

Je recommande que le Service crée des milieux accessibles comme ceux qu'on décrit dans le rapport de la Division des délinquants âgés dans les établissements du SCC avant la fin de 2001.

Je recommande aussi que le Service prenne les mesures voulues pour mettre en place dans un nombre suffisant d'établissements résidentiels communautaires les installations nécessaires pour assurer l'accessibilité, également avant la fin 2001.

Je recommande que, d'ici la fin 2002, tous les établissements soient rendus accessibles dans la mesure nécessaire pour assurer le placement de chaque détenu handicapé dans un établissement qui répond à ses besoins et pour remplir dans chaque cas les critères relatifs au placement établis dans la LSCMLC.

Je recommande que le Service réponde, dans les meilleurs délais, à nos questions sur les affaires dont la Commission canadienne des droits de la personne est actuellement saisie.

Logement de mineurs dans des pénitenciers

Je recommande que le Service et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications des lois applicables aux jeunes contrevenants qui interdiraient l'incarcération de ceux-ci avec des adultes dans les pénitenciers.

En attendant l'adoption de telles modifications, je recommande que le Service formule des politiques et des pratiques en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins des jeunes incarcérés dans les pénitenciers.

Je recommande que les représentants du Service qui comparaissent aux audiences où est envisagé le placement d'un jeune dans un pénitencier :

- **indiquent formellement que selon le Service il ne convient jamais d'incarcérer un jeune contrevenant dans un pénitencier;**
- **fassent ressortir l'absence actuelle de logements et de programmes destinés aux jeunes contrevenants sous responsabilité fédérale;**
- **formulent activement des recommandations sur ces questions au tribunal, au lieu de se contenter de répondre à des questions directes.**

Accès à des guérisseurs autochtones traditionnels (inertie en matière de politiques)

Je recommande que le plan d'action du SCC pour assurer aux détenus autochtones l'accès à des guérisseurs soit terminé et que les mesures qu'il prévoit soient prises d'ici le 1er octobre 2001.

STATISTIQUES

TABLEAU A
CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE R/I[2]	ENQ.[3]	TOTAL
Isolement préventif			
Conditions	42	57	99
Placement/Examen	145	175	320
Total	187	232	419
Préparation des cas			
Mises en liberté sous condition	169	123	292
Post Suspension	31	13	44
Permission de sortir	49	49	98
Transfèrements	176	141	317
Total	425	326	751
Effets de cellule	186	168	354
Placement en cellule	62	43	105
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	28	32	60
Traitement	52	35	87
Total	80	67	147
Programmes communautaires/Surveillance	10	8	18
Conditions d'incarcération	132	149	281
Correspondance	58	40	98
Régime alimentaire			
Pour des raisons médicales	16	21	37
Pour des raisons religieuses	13	18	31
Total	29	39	68
Discipline			
Décision d'un président de l'extérieur	30	15	45
Décision relative à une infraction mineure	25	14	39
Procédures	36	31	67
Total	91	60	151
Discrimination	39	13	52
Emploi	91	71	162
Information versée au dossier			
Accès - Divulgation	121	69	190
Correction	183	52	235
Total	304	121	425
Questions financières			
Accès	27	39	66
Rémunération	124	39	163
Total	151	78	229
Services alimentaires	18	27	45

TABLEAU A (suite)
CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE R/I [2]	ENQ. [3]	TOTAL
Procédure de règlement des griefs	157	194	351
Santé et Sécurité–Programmes/Lieux de travail	6	4	10
Soins de santé			
Accès	225	421	646
Décisions	167	149	316
Total	392	570	962
Santé mentale			
Accès	10	18	28
Programmes	8	5	13
Total	18	23	41
Langues officielles	11	4	15
Fonctionnement/Décisions du BEC	28	19	47
Autres questions	59	15	74
Placement pénitentiaire	111	84	195
Programmes			
Accès	117	123	240
Qualité/Contenu	58	39	97
Total	175	162	337
Procédures de mise en liberté	33	44	77
Sécurité des détenus	124	86	210
Fouille et Confiscation	21	22	43
Classement de sécurité	105	71	176
Administration des peines – Calcul	41	36	77
Réceptivité du personnel	280	141	421
Téléphone	83	90	173
Permissions de sortir - Décisions	79	88	167
Transfèrements			
Décision – Refus	143	104	247
Exécution	61	79	140
Non sollicités	206	142	348
Total	410	325	735
Analyse d'urine	28	22	50
Recours à la force	14	26	40
Visites			
Générales	167	184	351
Visites familiales privées	109	112	221
Total	276	296	572

TABLEAU A (suite)
CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE R/I [2]	ENQ. [3]	TOTAL
Cas hors mandat			
Condamnation/Peine—Infraction actuelle	17	-	17
Immigration/Expulsion	11	-	11
Avocat – Compétence	6	-	6
Tribunal de l'extérieur– Accès	20	-	20
Décisions – libérations conditionnelles	199	-	199
Mesures policières	17	-	17
Questions de compétence provinciale	16	-	16
GRAND TOTAL	4 630	3 775	8 405

(1) Voir Glossaire
(2) R/I : Réponse immédiate – voir Glossaire
(3) ENQ. : Enquête – voir Glossaire

GLOSSAIRE

Contact

Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, télécopieur, lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.

Réponse immédiate

Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.

Enquête

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.

Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, leur complexité, leur durée et les ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU B
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Jours dans les établissements
Délinquantes sous responsabilité fédérale			
Edmonton	39	19	3
Centre régional de réception (Québec)	22	9	4
Grand Valley	168	90	10
Maison Isabel McNeill	6	0	0
Joliette	156	67	8
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	18	11	2
Nova	86	33	4
Prison des femmes	1	0	0
Centre psychiatrique régional (Prairies)	28	14	3
pénitencier de la Saskatchewan	44	18	3
Springhill	64	19	4
Total pour la région	**632**	**280**	**41**
ATLANTIQUE			
Atlantique	276	122	11
Dorchester	323	130	13
Springhill	136	58	9
Westmorland	47	24	5
Total pour la région	**782**	**334**	**38**
ONTARIO			
Bath	140	42	5
Beaver Creek	76	25	3
Collins Bay	120	30	3
Fenbrook	399	145	18
Frontenac	49	36	4
Joyceville	362	100	11
Pénitencier de Kingston	581	234	21
Millhaven	209	38	6
Pittsburgh	43	10	2
Centre régional de traitement	35	18	3
Warkworth	323	131	13
Total de la région	**2337**	**809**	**89**
PACIFIQUE			
Elbow Lake	19	12	3
Ferndale	29	12	2
Kent	177	42	4
Matsqui	66	14	2
Mission	91	24	2
Mountain	129	46	3
Centre régional de santé	106	44	3
William Head	68	35	6
Total pour la région	**685**	**229**	**25**

TABLEAU B (suite)
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Jours dans les établissements
PRAIRIES			
Bowden	286	97	18
Drumheller	202	80	17
Edmonton	330	110	12
Grande Cache	188	82	10
Centre Pê Sâkâstêw	9	4	4
Centre psychiatrique régional	125	69	5
Riverbend	34	12	3
Rockwood	21	7	3
Pénitencier de la Saskatchewan	323	92	10
Stony Mountain	277	102	12
Total pour la région	**1795**	**655**	**96**
QUÉBEC			
Archambault	176	46	5
Cowansville	214	101	8
Donnacona	152	93	8
Drummondville	170	61	9
Centre fédéral de formation	138	78	6
La Macaza	189	147	13
Leclerc	298	108	10
Montée-St-François	84	33	4
Port-Cartier	282	98	11
Centre régional de réception/USDQuébec	280	81	9
Ste-Anne-des-Plaines	81	32	3
Total pour la région	**2064**	**878**	**86**
GRAND TOTAL	**8295***	**3185**	**375**

* Ne comprend pas les 64 contacts dans des CCC et CRC et les 46 contacts dans des établissements provinciaux

TABLEAU C
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE - PAR RÉGION

	Nombre total de contacts (*)	*Nombre de détenus* (**)
Atlantique	*782*	*1 154*
Québec	*2 064*	*3 361*
Ontario	*2 337*	*3 290*
Prairies	*1 795*	*3 118*
Pacifique	*685*	*1 813*
TOTAL	***7 663***	***12 736***

(*) Ne comprend pas les 742 contacts dans des CCC/CRC, des prisons provinciales et les installations pour femmes.

(**) Au 13 mars 2001, selon le rapport d'avril 2001 sur la mesure du rendement, produit par le Service correctionnel du Canada.

TABLEAU D
SUITE DONNÉE - SELON LES CAS

CAS	SUITE DONNÉE	NOMBRE DE PLAINTES
Réponse immédiate	*Renseignements fournis*.....	*2 383*
	Cas hors mandat	*286*
	Cas en suspens.....	*59*
	Plaintes prématurées.....	*867*
	Aiguillage du cas.....	*791*
	Plaintes retirées.....	*244*
Total		*4 630*
Enquête	*Aide fournie*.....	*1 020*
	Renseignements fournis.....	*976*
	Cas en suspens.....	*276*
	Plaintes prématurées.....	*206*
	Aiguillage du cas.....	*455*
	Plaintes injustifiées.....	*383*
	Cas réglés.....	*312*
	Cas qu'il a été impossible de régler.....	*66*
	Plaintes retirées.....	*81*
Total		*3 775*
GRAND TOTAL		*8 405*